UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
San Tiago Dantas
Curso de Especialização em Negociações Econômicas Internacionais

MERCOSUL E UNASUL:
A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DA PROJEÇÃO DO BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL.

Henrique de Moura Reis

São Paulo

2010

Henrique de Moura Reis

MERCOSUL E UNASUL:
A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DA PROJEÇÃO DO BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL.

Trabalho de Pós-Graduação Interdisciplinar apresentado ao Programa San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (UNESP), como exigência parcial para a obtenção do grau de pós-graduado em Negociações Econômicas Internacionais.

Orientador: Profº. MARCOS ALAN SHAIKHZADEH VAHDAT FERREIRA

São Paulo

2010

A Deus quem me deu capacidade, disposição e força a cada passo desse trabalho, à minha amada esposa Patricia, pelo amor, apoio e carinho para comigo, aos meus pais, Rubens e Ivete, meus heróis, aos meus irmãos Rubinho e Eric, pessoas maravilhosas, à Lilian e Laura, aos meus sogros Francisco e Ionice e cunhados Tatiane e Heverton, ao meu grande companheiro e amigo de todos os momentos acadêmicos Rodrigo Faria, ao meu Mestre e Orientador Marcos Alan que desde o inicio do curso se pré-dispôs a me orientar, por último e não menos importante aos meus amigos e irmãos na fé que fizeram e ainda fazem parte da amada IPI Saúde.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por mais esse trabalho concluído, pois creio que Ele me deu capacidade e condições para realizá-lo.

A minha amada esposa Patricia, meus pais Rubens e Ivete, meus irmãos Rubinho e Eric, minha cunhada Lilian e sobrinha Laura, pois todos tiveram que me suportar quando digitava o trabalho em pleno o raro período de férias em família.

Ao meu amigo e irmão Rodrigo Faria, pessoa maravilhosa, íntegra, cheia de capacidade em tudo que se propõem a fazer. Agradeço a você por toda ajuda nesses cinco anos juntos entre graduação e pós-graduação.

Ao meu Mestre orientador Marcos Alan que além de indicar o curso se propôs desde o inicio a me apoiar no que fosse necessário, pude mais uma vez contar com sua ajuda, a qual foi fundamental para a realização desse trabalho.

Aos meus amigos Noel Sobrinho e Dener Paz que sempre me incentivaram e procuraram mostrar-me a importância dos estudos.

Aos meus companheiros de curso, pessoas que puderam compartilhar durante o período do curso conhecimentos, dúvidas, dedicação e aprendizado, principalmente nos trabalhos de dinâmica em grupo.

Ao Professor Andres Serbín que respondeu meu e-mail e indicou uma fonte preciosa para a pesquisa desse trabalho.

Aos meus sogros Francisco e Ionice e cunhados Tatiane e Heverton, pela verdadeira família que são para mim.

Aos meus amigos e irmãos da IPI Saúde que fazem parte de minha vida e acompanham meu dia a dia se fazendo presente nos momentos alegres e difíceis.

A todos aqueles amigos que de certa forma colaboraram e colaboram para meu desenvolvimento pessoal, na área espiritual, acadêmica e profissional etc. Meu muito obrigado.

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo apresentar um breve histórico e características de dois relevantes blocos regionais para o Brasil, MERCOSUL e UNASUL, mostrando como a integração sul-americana é um importante instrumento político da projeção do Brasil como potência regional. Embora a pesquisa dê ênfase ao aspecto político, não se pretende descartar a importância econômica que ambos os blocos representam para o Brasil, por esse motivo o estudo citará alguns dados econômicos relevantes no que se refere a integração na América do Sul. Para a realização da pesquisa utilizou-se aspectos teóricos, históricos, além da análise e opinião de estudiosos da região. Dessa forma, pretende-se entender como MERCOSUL e UNASUL são instrumentos fundamentais para a política externa brasileira.

Palvras-chave: UNASUL, MERCOSUL, Brasil, Integração Regional, Política Externa.

ABSTRACT

This work aims to present a brief history and characteristics of two important regional blocks to Brazil, MERCOSUL and UNASUL, showing how the South American integration is an important policy instrument of the projection of Brazil as a regional power. Although the research emphasize the political aspect, it is not intended to rule out the economic importance that both blocks represent for Brazil, therefore the study will quote some relevant economic data regarding the integration in South America to the realization of research used to be theoretical, historical, along with analysis and opinion of scholars of the region. Thus, we intend to understand how the MERCOSUL and UNASUL are essential instruments for the Brazilian foreign policy.

Key-words: UNASUL, MERCOSUL, Brazil, Regional Integration, Foreign Policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

O trabalho tem como intuito mostrar como MERCOSUL e UNASUL são importantes instrumentos políticos para a projeção do Brasil enquanto potência regional. Espera-se que a pesquisa realizada aqui venha contribuir para estudantes e pesquisadores que pretendam elaborar trabalhos que envolvam assuntos como, Política Externa, Integração Regional, MERCOSUL e UNASUL.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram utilizadas bibliografias primárias e secundárias. Como base para escrever sobre o MERCOSUL aproveitou-se uma pesquisa realizada anteriormente sobre a Política Externa Argentina para o MERCOSUL pós-crise 2001, a mesma possui boa fundamentação teórica sobre o bloco. Por conta de sua recente criação as principais informações sobre a UNASUL puderam ser encontradas em sites oficiais como o da Comunidade Andina de Nações (CAN) e o do próprio órgão, ambos foram importantes ferramentas para essa pesquisa. Deve-se mencionar que o contato com professores e pesquisadores durante o desenvolvimento do trabalho possibilitou a descoberta de artigos disponíveis em revistas eletrônicas que abordavam o tema integração na América do Sul, as opiniões dos autores desses artigos foram importantes, porque ao começar elaborar o trabalho foi percebido que não há como entender a UNASUL sem se compreender os desafios que precisam ser superados na região e as oportunidades que a integração pode trazer, nesse sentido foi interessante observar as diversas opiniões de estudiosos de diferentes países da América do Sul.

Vale ressaltar que a mídia também foi uma fonte importante para esse trabalho, pois ela traz a tona opiniões de personalidades governamentais sobre a integração regional.

Uma vez fundamentada a metodologia de pesquisa, iniciou-se o desenvolvimento do trabalho, o qual foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda conceitos de Política Externa e cooperação internacional, encerra-se apresentando algumas das teorias de integração regional.

O segundo capítulo aborda o aspecto histórico do MERCOSUL, mostrando a aproximação entre Brasil e Argentina na década de 80 com destaque para o cenário regional e internacional que levou à integração.

O terceiro capítulo foca-se no relacionamento brasileiro com os países da região no governo Lula. Além disso, mostra como foi o processo para se chegar até a criação da UNASUL e quais são as principais características do bloco.

Para finalizar, o quarto capítulo trará a opinião e perspectiva de autores que estudaram e escreveram sobre a integração na América do Sul, tais como Gilberto Dupas, Marcelo Oliveira, Luis Maira, Félix Peña, dentre outros. Eles trarão, por meio de alguns dados e análises quais são os pontos que contribuem para que uma integração mais sólida e abrangente na região seja um sucesso e quais as dificuldades para se alcançar tal objetivo. Por fim, alguns desses estudiosos apresentarão pontos fundamentais para que a UNASUL ou qualquer integração planejada em nível regional na América do Sul seja uma realidade.

2. - POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.1. - Conceituando Política Externa

É importante para todas as pessoas que estudam, trabalham ou se interessam pela área de relações internacionais saber o significado de política externa. As relações internacionais envolvem relações interestatais somadas às relações transnacionais, enquanto na política externa o elemento central do estudo é o Estado, assim como suas ações e interesses que levam a essas ações. (ALTEMANI, 2005:2)

Os estudiosos das relações internacionais têm como marco de seu estudo o ano de 1648, quando foi assinada a Paz de Westfália, a qual, teve como base as premissas de que o os governos nacionais são soberanos dentro de seus territórios e os países não devem interferir nos assuntos internos dos outros, sendo assim, só a partir desse momento foi possível separar o que seriam assuntos internos e o que seriam as relações com o restante do mundo. Contemporaneamente, costuma-se dizer que o foco de estudo das ciências políticas seriam as relações políticas que se dão internamente, enquanto o foco das relações internacionais seriam as relações externas do Estado o que inclui em alguns casos as chamadas relações transnacionais que não envolvem necessariamente dois Estados. (SARFATI, 2005: 13)

Para Altemani no atual quadro mundial a sociedade civil representada por empresas, associações e classes, tem um maior poder de influência que em outras épocas, porém ainda o Estado é o principal ator, porque é ele quem formula as ações no plano externo e tais ações representam os interesses dos demais atores citados anteriormente. Altemani lembra que se observamos o sistema internacional veremos que o mundo é anárquico, pois não existe um poder que regule as ações dos Estados, eles são soberanos e ordenam suas relações internas e seus interesses no plano exterior. O autor diz que a política externa representa uma das áreas das relações internacionais, mas ela dá ênfase maior no papel do Estado. A capacidade que o Estado possui de convencer os demais a aceitarem sua proposta, ou seja, o poder que ele tem de impor seus interesses é um dos pontos importantes da política externa. (ALTEMANI, 2005:2-3)

O professor Raimundo Batista dos Santos Junior diz que

o conjunto das relações internacionais vem passando por significativas mudanças. Há, atualmente, um progressivo crescimento do comércio entre estados, aumento no fluxo de capital, mobilidade de bens, informações e pessoas. Além disso, na atual fase de desenvolvimento, atores não-estatais – empresas transnacionais, ONGs, etc. – assumiram um papel privilegiado em política externa. Esse fenômeno se caracteriza pelo fortalecimento de interconexões globais que não obedecem, a priori, à lógica restritiva de fronteiras nacionais. (BEDIN et al. 2004: 207)

O autor Manfred Wilhelmy acredita que a política externa é o meio que o Estado possui, através de ações políticas, de impor seus interesses diante de outros Estados. (WILHELMY, 1998: 148)

Russel concorda que a política externa é uma área exclusiva de ação política dos governos, porém ele a classifica em três dimensões, são elas: política-diplomática, militar-estratégica e econômica. O Estado se projeta no âmbito externo, onde há atores governamentais e não-governamentais, com o único intuito de defender os interesses de suas instituições. (RUSSEL, 1990: 225)

Para Arenal a política externa é entendida como a forma que um Estado conduz suas relações com outros Estados, por meio de avaliações de possibilidades externas, porém não deixando de avaliar suas condições internas, visando benefícios para si. Após a analise das condições exteriores e interiores, as ações serão formuladas, implementadas e avaliadas com o objetivo principal de alcançar seus interesses. Para o autor, política externa e relações internacionais não se confundem, pois a segunda se refere a algo muito mais amplo. Ele considera que

As relações internacionais abrangem o conjunto das relações sociais que caracterizam a sociedade internacional, tanto as de caráter político como as de caráter não político, essas relações podem ser econômicas, culturais, humanitárias, religiosas etc., tanto as relações entre Estados como as que envolvem outros atores da sociedade internacional e entre esses e os Estados. (ARENAL, 1990: 22-23) [1]

Além da importância de entendermos os conceitos de política externa, assim como, sua diferença do conceito de relações internacionais é importante sabermos como ela é analisada.

---

[1] Texto original em espanhol, toda tradução do espanhol para o português do presente trabalho foram feitas pelo autor.

Lafer dá o enfoque que nas relações entre os Estados há diferentes interesses. Até se chegar a um acordo, os Estados precisam estudar bem sua política fazendo a análise das realidades internas e externas na tentativa de compatibilizar as necessidades internas com as possibilidades externas. As duas dimensões embora diferentes, acabam se complementando. A primeira está relacionada às normas de funcionamento mundial num dado momento. A segunda esclarece as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional. (LAFER, 1984: 104)

Os Estados trabalham com foco nos pontos de interesses comuns a fim de obterem vantagens mútuas, essa é a essência do relacionamento que existe entre eles. (LIMA, 1980, apud ALTEMANI, 2005: 6)

Moura afirma que a política externa de um país depende, simultaneamente, do sistema de poder em que está inserida, assim como às conjunturas políticas, interna e externa. Para o autor existe a necessidade de analisar de forma conjunta as determinações estruturais que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais que são estabelecidas por decisão e ação dos *policy-makers*, por outro lado, em seu ponto de vista descarta a idéia de que a política externa de um país depende e é resultado das decisões tomadas por um centro hegemônico, mas também nega que pode ser entendida com o exame exclusivo das decisões do país subordinado. (MOURA, 1980, apud ALTEMANI, 2005: 11)

Tratando-se de política externa brasileira, Altemani repudia a idéia de que ela está vinculada a aspetos econômicos ou mercantilistas, ele não nega a importância que o comércio exterior desempenha na definição de política externa do país, seja para redução de vulnerabilidade em função de sua integração à economia mundial, seja para diversificação de parceiros comerciais, sejam eles fornecedores ou consumidores, enfim a análise da política externa brasileira em específico será enfocada como um somatório de variáveis econômicas e políticas e não das variáveis excludentes entre si, além de considerar as determinações estruturais e conjunturais. O autor também coloca em seu livro, Política Externa Brasileira, no qual, boa parte do aspecto teórico de política externa desse trabalho está baseado, que existem fatores imutáveis, como localização geográfica do país e fatores externos de maior durabilidade, como a estrutura do poder internacional, ambos os fatores possuem grande relevância na hora da análise da política a ser adotada. (ALTEMANI, 2005: 11)

Altemani cita alguns exemplos práticos utilizando as três dimensões destacadas por Russel: 1) ele afirma que no final da Segunda Guerra Mundial, a Europa enfraquecida perde seu papel de liderança para (Estados Unidos e União Soviética) que centralizam todo o poder

e criam dois blocos ideológicos distintos, cada bloco traz para si outros Estados que se sujeitam às suas influências. Com a redução dos confrontos causados pela Guerra Fria, as considerações de poder passaram a ser mais diversificadas. O sistema político se tornou mais complexo, apareceram espaços para manobras político-diplomáticas, muitos Estados passaram a participar do processo decisório internacional. 2) A ruptura do sistema financeiro internacional, estabelecido em Bretton Woods somadas as crises na década de 70, forçaram os Estados a uma reestruturação da economia mundial. A hegemonia econômica dos Estados Unidos conjuntamente com a recuperação econômica de outros países, principalmente Alemanha e Japão, levaram a um ajuste de posições entre os países desenvolvidos, isso ocorreu sem constituir um processo de transformação da estrutura do sistema. 3) Essas mudanças, ligadas a outros fatores como o processo de descolonização, leva ao surgimento de novos atores e situações, isso possibilita que até os países menos desenvolvidos atuem de acordo com suas prioridades e interesses, situação incomum na antiga estrutura bipolar. (ALTEMANI, 2005: 7)

No exemplo acima, Altemani apontou o campo militar-estratégico ao citar a Guerra Fria e seus principais atores (Estados Unidos e União Soviética) que travaram uma disputa armamentista acirrada além de buscarem parceiros estratégicos por todo o globo. Mostrou o campo econômico, ao dizer que alguns Estados ao terem suas economias recuperadas buscaram um ajuste de posição sem transformar a estrutura do sistema. E pôde mostrar também o campo político-diplomático, com o fim da Guerra Fria, muitos Estados passaram a ter maior poder de participação em processos decisórios internacionais.

Na política externa existem diferentes contextos diplomáticos. Lafer destaca alguns e os explica. O primeiro se trata das grandes potências, ou seja, dos países que detêm maior poder, como conseqüência disso procuram estabelecer os parâmetros estruturados da ordem mundial. O segundo está relacionado ao contexto regional que é resultado dos inter-relacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma região. Para finalizar, o autor comenta a respeito do contexto contíguo que se refere a interação entre países que tem fronteira em comum. (LAFER, 1987, Apud ALTEMANI, 2005: 13)

Todos os conceitos citados por Lafer são importantes e fundamentais para entendermos esse trabalho, pois não há como falarmos de integração regional, MERCOSUL e UNASUL sem analisarmos a situação mundial e regional, pois tudo está interligado.

Continuando nossa reflexão e viagem pelos escritos e opiniões de diversos estudiosos, vamos citar o livro, *América Latina en el Mundo,* escrito pelo professor argentino Raul Bernal

Meza, onde ele comenta sobre o modelo de análise de política exterior do chileno Heraldo Muñoz. O autor chileno advertia sobre a influência do pensamento estruturalista e aplicou seu estudo em um contexto de governo militar no Chile.

Em seu estudo, o autor propôs quatro variáveis:

1- Projeto interno dominante;
2- Contexto internacional;
3- Estilo de diplomacia;
4- Condição de dependência transnacional. (MUÑOZ, 1986, Apud MEZA, 2005: 255)

O primeiro conceito é simplesmente o esquema concreto de desenvolvimento sócio-político e econômico que impulsionam os atores que controlam o poder de uma sociedade dada. Para o autor essa condição é o símbolo da aproximação da relação política nos planos internos e externos. O segundo se refere ao ambiente externo que direciona as relações do Estado de modo indireto, podendo ser uma variável interveniente. O terceiro ponto mostra como as ideologias, tradições diplomáticas e normas escritas do comportamento internacional, são fatores subjetivos que se misturam e são impulsionados pelos responsáveis da política exterior, conforme a corrente teórica do tradicionalismo[2] apresentada por Arenal. (ARENAL, 1990: 113). Por último, o quarto ponto trata da condição do país subdesenvolvido que passa pela condição de dependência transnacional, que não é nada mais que a dependência de um país central mais dinâmico para completar seu ciclo econômico interno já que é impossível seu desenvolvimento capitalista. (MUÑOZ, 1986, Apud MEZA, 2005: 255)

Raul Bernal Meza descreve Tomassini quem identificou alguns elementos diretos sobre a gestão de política externa, ele disse que não podia deixar de assinalar desde o começo alguns fatores reais dos quais dependem nosso juízo de orientação, qualidade e vigor de uma política; 1) a visão sobre as características que apresenta o sistema internacional em um determinado momento, assim como suas oportunidades e limitações; 2) a relação com a sociedade e a história, ou seja, a estrutura social, a cultura política e o regime governamental herdado do passado histórico, e mais importante, observando sua visão a respeito do futuro; 3) as principais áreas de articulação externa de cada país, as quais, definem os interesses que integrarão sua agenda internacional, e a hierarquia existente entre os mesmos; 4) o peso interno da política exterior, isso significa, a importância que esta possui na estratégia de

[2] Os tradicionalistas defendem que os assuntos humanos poderão ser determinantes variáveis no desenvolvimento de Política Externa do país.

desenvolvimento; 5) o fato de quão ativa ou passiva é essa política, e 6) a organização institucional com que o país conta para formular e aplicar essa política. (TOMASSINI, 1987, Apud MEZA, 2005: 255-256)

Os fatores de análise citados até o momento referem-se ao processo para tomada de decisões em política externa. Muitos teóricos dividem a mesma em dois pontos: processo decisório e a implementação das ações.

Para o professor Sérgio Eissa, "a política estatal é o resultado final do processo de decisões" e um primeiro passo para analisar esse processo é o reconhecimento do problema. Nesse sentido, o autor acredita que deverão ser analisados os problemas e as situações problemáticas, onde a situação está conectada a um quadro valorativo que acarreta conclusões negativas analisadas por um sujeito. Por outro lado, o problema é a construção lógica, na qual nos estruturamos para encontrar a resposta. Portanto, para a política externa, o problema deve converter-se em questões as quais poderão se tornar objetos de debates. Sérgio Eissa afirma que os atores agem de forma a maximizar os êxitos de sua carreira, projetando seus interesses particulares em sobreposição aos interesses nacionais. (EISSA, 2005: 19-21)

Dentro da análise de política externa não podemos desconsiderar que para alguns autores, como já vimos nesse trabalho, o Estado é quem possui uma posição de destaque, embora existam outros atores é o Estado o responsável pela decisão final. Nos estudos teóricos das relações internacionais essa posição de relevância do Estado está ligado a Teoria Realista.

A Teoria Realista Moderna está focada no Estado-Nação. A visão realista considera o Estado como único ator relevante das relações internacionais, para ele, o poder é o motivador de suas ações. Carr afirma que as relações internacionais são conduzidas pelos Estados, os quais são entidades soberanas e unitárias. Se considerarmos no âmbito internacional, as divisões políticas internas dos Estados não são tão importantes como a ação tomada pelos governos, essa sim é considerada como ação do Estado, presume-se que o governo constituído é a única autoridade legítima do país que o representa externamente de maneira igualitária em relação a outros países. Dessa maneira, não há nenhuma Organização Intergovernamental que sobreponha as decisões dos Estados, nem sequer podem ser consideradas, dentro dessa visão, como atores nas relações internacionais, porque os Estados participam dessas organizações simplesmente para alcançar interesses próprios. (CARR, 1981: 105-139)

O autor considera que a política internacional não conduzida pela moral e sim pela busca de adaptação e sobrevivência no sistema internacional. Para sobreviver no sistema internacional o Estado se utiliza de três categorias que se integram, são elas:

- Poder militar, que é a maior expressão de poder de um Estado;
- Poder econômico, que está submetido ao poder militar, mas por outro lado, pode colaborar muito para o poder político com relação aos interesses do Estado.
- Poder sobre a opinião, que é a capacidade de convencer o outro politicamente. (CARR, 1981: 105-139)

Morgenthau reforça a idéia de Carr, para ele os Estados são unidades básicas da política internacional, eles são governados pelos seus próprios interesses, e esses não são definidos por julgamentos morais, mas sim pelas suas condições de existência. Para isso, ele avalia seus ganhos e perdas no campo da política externa. (MORGENTHAU, 2003: 10-16)

Ao entendermos de forma um pouco mais clara a Teoria do Realismo é possível entendermos mais facilmente, porque a política externa e seus processos de decisão são em muitos casos associados ao realismo. Muitos autores em seus estudos associam a política externa exclusivamente ao Estado, por outro lado, há autores que acreditam que essa idéia não pode ser a única que se deva considerar, por exemplo, o professor Sérgio Eissa entende que a decisão do Estado é o resultado de interesses de outros atores internos e/ou externos. (EISSA, 2005: 19-21)

Russel acredita que existe distinção analítica entre estrutura e processo, a estrutura pode estar composta de um ou mais atores governamentais internos que durante determinado período pode ou podem tomar decisões que comprometam os recursos de uma sociedade, cuidando para que essa decisão não possa ser revertida facilmente. No processo de tomada de decisão em política externa, participam os atores governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais. Existe uma seqüência de tempo antes da decisão ser tomada. Primeiro, são observados os fatos e tendências externos e internos que levam à necessidade de uma tomada de decisão, em segundo, após a análise, ela é definitivamente adotada. A estrutura decisória é realizada por atores governamentais domésticos, os mesmos são a última unidade de decisão. (RUSSEL, 1990, Apud ALTEMANI, 2005: 15)

Para o autor, pode haver ou não outros atores que participam do processo de tomada de decisão, ou seja, fazem parte da estrutura interna de um Estado, mas ainda assim são os

atores governamentais do país quem dão a ordem definitiva no que diz respeito ao processo decisório. (RUSSEL, 1990, Apud ALTEMANI, 2005: 15)

A análise de política externa, de maneira tradicional, diz que os Estados agem de forma coerente e particular na implementação de sua política externa. Os Estados têm objetivos e é visando os mesmos que eles traçam suas ações de política externa, mas para isso, o governo não calcula apenas as ações a serem tomadas, mas estudam também suas possíveis conseqüências. Acredita-se, dessa forma, que a política externa é elaborada de maneira racional. (CLARKE; WHITE, 1989, Apud ALTEMANI, 2005: 16)

O Estado, na visão descrita acima não é somente um ator internacional, é ele quem toma as decisões de política externa e é considerado um ator unitário e monolítico. Ao longo do tempo estudos de teorias do processo decisório foram se desenvolvendo, isso produziu uma mudança importante, pois as atenções não estiveram somente focadas nos Estados, mas em outros atores decisores de política externa, nesse caso uma visão voltada aos seres humanos que sofriam pressões e influências. (ALTEMANI, 2005: 16)

Os trechos acima mostram que os Estados como afirma a teoria realista, são racionais e em hipótese alguma agem pela moral, mas isso não é tão simples, podemos refletir e levar em conta que há pessoas que possuem o poder de decisão dentro de um país, sendo assim, podemos supor que essas possam agir por interesses próprios, seja por pressões ou influências, não defendendo de fato o real interesse do Estado, isso pode significar que a racionalidade do processo talvez não faça tanto sentido.

Arenal acredita que existem algumas características gerais no processo de tomada de decisões. A primeira característica explica a ação externa do Estado baseadas em suas análises e também observação do sistema internacional. A segunda está voltada para os indivíduos responsáveis pela tomada de decisões, os quais estão inseridos no sistema político nacional, junto com suas forças e fatores, os mesmos também se inserem no sistema internacional. A terceira característica está relacionada a decisão e afirma que a mesma não é somente um resultado quase automático de diversos fatores externos, mas é resultado de uma percepção da realidade, é a realidade da maneira que ela é percebida pelos analistas, isso é diferente do fato que determina a decisão. A quarta característica, segundo Arenal, considera o processo de decisão como algo racional, porém não se deve generalizar quanto a esse aspecto. (ARENAL, 1990: 251)

Snyder, Bruck e Sapin, analisam o processo decisório do seguinte ponto de vista, para eles o Estado não é o objeto de estudo, enquanto entidade abstrata, mas sim os grupos de seres

humanos que tomam decisões em seu nome, esses sim passam a ser o objeto de estudo. (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962)

O professor Altemani bem comentou que os autores citados no parágrafo anterior constituem um desafio nos modelos de análise do processo decisório que tradicionalmente estudavam o Estado e não as pessoas que tomam as decisões em nome dele. (ALTEMANI, 2005: 17)

Snyder definiu a tomada de decisão como um processo que dá opção e liberdade para a escolha entre um número definido de possíveis alternativas, estabelecidas socialmente, de uma causa particular que venha produzir o resultado escolhido pelos responsáveis pelo processo decisório do Estado. O autor reconhece alguns elementos irracionais dentro do processo decisório, mas ele foca suas atenções nos fatores racionais, isso significa que a explicação para a decisão do Estado se dá na identificação do objetivo a ser atingido, por meio de sua ação. Snyder reforça também que só podem ser considerados formuladores de política exterior os atores oficiais de um governo, pois eles detêm o poder decisório. (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962)

Alisson propõem três modelos de tomada de decisões:

- O **modelo clássico**, que se fundamenta no comportamento de um ator racional unitário, sua política está embasada num governo unido, focado no cálculo de meios adequados para atingir seus objetivos fortemente claros.
- O **modelo baseado na análise do processo organizacional**, que não define a política exterior como decorrência de uma posição adotada pelo ator unitário, mas como resultado de uma interação ocorrida entre diversas organizações governamentais coordenadas por seus líderes.
- O **modelo de política burocrática**, o qual provê do modelo de analise do processo organizacional, visto acima, porém diferencia-se desse, porque, presume-se que os líderes de governo não controlam as decisões das diferentes agências governamentais, mas o resultado da política nada mais é que uma grande concorrência entre elas. Cada ator possui nesse modelo diferentes percepções e prioridades, ambição pelo poder, promoção pessoal e/ou manutenção de seu *status quo.* Dessa forma os atores não tomam decisões baseados em uma escolha racional dos objetivos da política externa, mas agem em busca de interesses próprios ou de suas burocracias. (ALISSON, 1971)

Após as decisões serem tomadas, o passo seguinte será implementá-las. Esse processo será efetuado a partir da enumeração e relação dos fatores essenciais de decisão que foram

analisados até o momento, mas é importante ressaltar que há outros fatores que fazem parte desse processo como veremos a seguir.

Aletmani, após analisar as idéias de alguns autores, muitos deles citados nesse trabalho, além dos questionamentos que surgem por meio dessas idéias, acredita que há duas vertentes no estudo de política exterior, mais especificamente sobre o processo decisório, a primeira que se dedica a sua formulação e a outra que está relacionada ao seu processo de implementação. A base da diferença das duas ocorre pois:

1) O ambiente em que a política externa é formulada é relativamente o mesmo da política interna.
2) O ambiente em que a política externa é implementada é relativamente diferente da política interna. (ALTEMANI, 2005: 21)

O autor explica da seguinte forma:

> *Em outros termos, o Estado detém o controle dos recursos internos, assegurando a implementação de suas resoluções no plano interno, enquanto no externo a implementação está sujeita ao caráter anárquico do sistema internacional e ao jogo de interesses e poder das diferentes unidades políticas denominadas Estado. (ALTEMANI, 2005: 21)*

Em outras palavras, no plano interno o Estado possui atores que formulam sua política, que tomam decisões e em alguns casos, os mesmos as implementam internamente, porque, o povo elege um governo para representá-lo e esse age ou deve agir em prol da sociedade. Por outro lado, no contexto internacional, os atores estatais que formulam a política não possuem o poder de implementação, pois isso irá depender dos interesses dos demais Estados que fazem parte do sistema internacional, porque não existe um poder, como no plano interno que regule as ações dos Estados, os mesmos são soberanos e agem conforme lhe convir. (ALTEMANI, 2005: 21)

Para que haja um avanço com a implementação é preciso juntar as partes componentes da estrutura política, isto é, identificar os *players* decisores e passar para as mãos do Poder Executivo, quem se responsabilizará pela execução da ação. No entanto, para Sérgio Eissa, existem três fatores que devemos levar em conta: 1) A identificação das fontes de política, ou seja, a interação entre os atores de maior nível na burocracia estatal; 2) a clareza política, isso

significa que quanto mais clara e objetiva for a proposta, mais provável será sua materialização; 3) o apoio para a política, refere-se a todos os manejos de interação entre os interesses dos atores, pois para que se consiga implantar uma ação em política externa, é necessário que haja apoio de outros atores importantes no processo de decisão. (EISSA, 2005: 24-25)

No Brasil, constitucionalmente a responsabilidade pela definição de política externa pertence ao Poder Executivo, ao passo que a diplomacia tem o papel de implementá-la. Para compreendermos a estratégia de inserção internacional brasileira é importante voltarmos para o processo interno de formulação da política externa, onde há um consenso de que o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) tem desempenhado ao longo do tempo um papel central. (ALTEMANI, 2005: 23)

Baseado em todas essas premissas, pode-se concluir que política externa é um elemento pertencente ao Estado, faz parte, ou seja, é um dos campos das relações internacionais, o qual é responsável por inserir o país no sistema internacional, interagindo com outros atores e defendendo os interesses de suas instituições.

2.2. - Cooperação Internacional

Com respeito a sua implementação, a política externa é delicada, pois os Estados sendo atores soberanos não são obrigados a aceitar nenhuma imposição, nesse caso, para que sua política possa ser implementada deve haver cooperação e é justamente esse ponto que será visto agora.

Um Estado de paz e de bom relacionamento não significa cooperação internacional, cooperação é diferente de harmonia. Harmonia refere-se a uma situação onde as políticas dos atores envolvidos, os quais não se pode esquecer, buscam seus próprios interesses independente dos interesses dos demais, automaticamente facilitam atingir o objetivo do outro, ou seja, cada um ao buscar seus interesses contribui para atingir os interesses de todos, nesse caso o interesse próprio não prejudica o interesse dos demais. Quando se vive em um estado de harmonia, não existe a necessidade de cooperar. A cooperação, por outro lado, requer que as ações dos indivíduos ou organizações sejam trazidas em conformidade por um

processo de negociação que é visto como um processo de coordenação de políticas *(policy coordinations)*. (KEOHANE, 1984, Apud SARFATI, 2005: 55)

A cooperação intergovernamental ocorre formalmente, segundo Keohane, quando as políticas perseguidas por um governo são percebidas por outros governos como facilitadoras para atingir seus próprios objetivos de governo como resultados das coordenações de políticas. Enfim, podemos definir os seguintes aspectos para entendermos a questão da cooperação internacional, são eles:

1) Se as políticas dos governos facilitam automaticamente os objetivos de outros governos, temos uma situação de harmonia, algo muito raro no meio político.
2) Quando não há cooperação e o Estado nem sequer procura adaptar suas políticas ao objetivo do outro temos uma situação de discórdia, trata-se de uma situação em que os governos entendem as políticas de outros países como obstáculo para obtenção de seus próprios interesses.
3) No processo de cooperação freqüentemente há desacordos, porém esses induzem à tentativas de ajustes políticos, quando esses ajustes encontram resistência passa a haver conflitos de política, esses serão resolvidos, por meio de processos de negociação e barganha, eles buscam nesse momento ajustar suas políticas e depois modificá-las, cada governo continua a olhar seus próprios interesses, de forma a encontrar alternativas que beneficiem todas as partes, mesmo que de maneira desigual. (KEOHANE, 1984, Apud SARFATI, 2005: 56)

A cooperação jamais será uma situação isenta de conflitos, pelo contrário, ela é extremamente cheia de conflitos e de tentativas para superá-los. Se houver a superação dos conflitos dentro do processo de tentativa há cooperação, caso o contrário teremos a discórdia. Para finalizar esse ponto é importante saber que os governos participam de negociações internacionais exatamente para reduzir um conflito existente ou até mesmo um potencial conflito. Em caso de um Estado ser muito mais forte que o outro, ainda assim haverá tentativa de ajuste utilizando-se de barganha desigual, nesse caso o poder tem um papel central, mas raramente as negociações são imaginadas como um processo eqüitativo de distribuição entre os países envolvidos, portanto a inclusão do poder é fundamental em qualquer analise de cooperação, claro que em última instância se um ator mais forte não negocia, ele não muda suas políticas, ao contrário, ele as impõem aos outros e esses sim devem modificar suas

políticas, porém essa seria uma situação imperial. (KEOHANE, 1984, Apud SARFATI, 2005: 57)

Após entender o significado de cooperação internacional e também o que é a discórdia e harmonia, o próximo ponto do trabalho tratará de teoria de integração regional.

2.3. - Teorias de Integração Regional

Viram-se na pesquisa alguns conceitos de política externa que deram maior clareza do assunto e mostrou a complexidade que existe em torno dele, pois envolve todo um processo de análise, tomada de decisão e implementação que dependem dos interesses do Estado, de quem decide e de outros fatores relevantes. Viu-se também um rápido conceito de cooperação internacional, essa parte tratará das teorias de integração regional, pessoas que conhecem essas teorias arriscam dizer que a União Européia é um sucesso, ou que o MERCOSUL não é um Mercado Comum etc.

Uma definição geral de integração regional diz que é o processo pelo qual dois ou mais países estreitam seu relacionamento rumo a cooperação, em busca de objetivos que isoladamente não poderiam ser alcançados. (MARIANO, 2000: 13)

O professor Marcelo Passini Mariano, em seu livro, A Estrutura Institucional do Mercosul, escolheu o ano de 1985 como ponto de partida para a análise de seu trabalho, e explicou que com a emergência dos governos civis nos principais países do MERCOSUL, as negociações avançaram rapidamente em sentido à cooperação. (MARIANO, 2000: 14)

Há uma corrente teórica que desenvolve uma análise voltada a estrutura institucional do processo de integração regional, na realidade essa corrente conhecida como neofuncional, defende que a integração deva ser suficientemente ampla, com o objetivo de incorporar novos atores, possibilitando sua participação e comprometimento. O neofuncionalismo considerava a existência de democracia um dos principais aspectos comuns para a integração, por esse motivo o professor Mariano resolveu explicar essa teoria em seu trabalho, considerando justamente que na década de 80 houve a ascensão dos governos civis na América do Sul. (MARIANO, 2000: 14)

Por esse trabalho tratar de um contexto sul-americano, é interessante, a exemplo do professor Mariano, procurar-se entender em especial a Teoria do neofuncionalismo, apesar de

existirem outras teorias, não seria tão relevante citá-las aqui, de toda forma mais adiante se verão quais são os passos de um processo de integração que dará uma boa noção sobre o tema integração regional.

O neofuncionalismo foi desenvolvido baseado na experiência do processo de integração europeu, Haas afirma que as instituições têm um papel essencial na formação de um sentido de comunidade entre os Estados que buscam se integrar, isso significa que para ele, a institucionalização leva os cidadãos a reforçar sua lealdade para um nível supranacional.[3] (HAAS, 1970, Apud SARFATI, 2005: 187)

O centro dessa corrente teórica é o conceito do ***spillover***, sua lógica é que cada passo da integração levaria a outras funções e assim à intensificação do processo, por exemplo, os governos nacionais, a cada passo do processo, serão forçados a ceder sua autonomia em mais uma função, no caso de rechaço ele pode colocar em risco os esforços da integração setorial. Assim, quanto mais setores são institucionalizados, se torna maior a necessidade de mais institucionalizações, nesse nível, se os governos falharem em avançar há riscos enormes do custo da interrupção do processo. (SARFATI, 2005: 187)

A democracia nesse caso é colocada como requisito básico do processo da integração pela grande importância que este enfoque atribuiu à articulação de interesses no interior do processo, fica claro aos autores que utilizam esse enfoque que os interesses existentes na sociedade em processo de integração regional deveriam estar articulados, pois partiam do ponto que integração provoca mudanças que envolvem diversos níveis, sejam eles econômico, político ou cultural. Ocorre que se esses interesses não estiverem de algum modo “mobilizados” ou comprometidos com o processo de integração, haverá fortes probabilidades de surgirem reações contrárias às medidas adotadas o que poderia prejudicar o andamento do processo. (MARIANO, 2000: 14)

Em contrapartida, o mais relevante para o enfoque neofuncional é que a articulação de interesses é vista como necessária para gerar a interação entre os atores de um setor específico que participam do processo, conseqüentemente, essa articulação gerará o mesmo tipo de relação em outro setor fortalecendo a integração. A idéia é que a articulação entre os atores presentes nas sociedades envolvidas pode fazer com que ocorra um processo de inclusão de novos participantes, dessa maneira, o relacionamento de um setor provocaria o mesmo tipo de reação em outro e assim sucessivamente. (MARIANO, 2000: 14)

---

[3] O supranacionalismo elimina a tradicional idéia de nação-estado, pois o processo de transferência de poder de decisão para as instituições supranacionais reduz a capacidade dos Estados-Membros de um processo de integração controlarem o resultado final. (SARFATI, 2005: 189)

Hirst acredita que novos atores podem ser atraídos a participar do processo, ou pelas novas oportunidades que surgem, ou pela necessidade de defesa de seus interesses. O neofuncionalismo classifica quatro tipos de atores participantes do processo de integração:

1) Grupos de interesses (empresários, associações empresariais, sindicatos, grupos de profissionais liberais etc).
2) Organizações político-partidárias.
3) Burocracia governamental.
4) Agentes que inicialmente não participam do processo e que gradativamente se interessam por ele. (HIRST, 1991, Apud MARIANO, 2000: 15)

Toda essa dinâmica expansiva está ligada a idéia do ***spillover*** já que as expectativas satisfeitas em torno de interesses comuns estimulam a realização de novas expectativas, Haas entendia que a integração dependia das expectativas de ganho ou de perda dos grupos mais importantes das nações a serem integradas. Entretanto, a presença de interesses pragmáticos não deixa o processo de integração imune à possibilidade de reversão, deste modo, haveria necessidade do estabelecimento de compromissos políticos entre as principais elites e lideranças governamentais. (MARIANO, 2000: 15)

Devido a importância atribuída à articulação entre os atores do processo de integração, pode-se entender, por que a democracia é um requisito fundamental, pois é necessário que haja condições políticas nos Estados participantes para que as interações entre interesses comuns possam se estabelecer. Se não há condições políticas adequadas para que as demandas sociais advindas da integração sejam “processadas”, não haverá também possibilidades dos interesses se articularem através dos atores envolvidos e esse contexto político-institucional só pode se dar em um ambiente democrático. Concluindo, o neofuncionalismo entende que os interesses presentes na sociedade possuem extrema importância no processo de integração, pois os processos geralmente resultam em mudanças conjunturais ou estruturais dependendo do nível que ele possa atingir. (MARIANO, 2000: 15-16)

Para entender melhor o processo de integração regional é importante conhecer quais são os tipos de integração existentes, viu-se o neofuncionalismo e seus aspectos, nesse momento a pesquisa mostrará os níveis de integração, é fato que o processo é complexo e por

esse motivo a teoria e a prática nem sempre caminham juntas, mas a intenção é ter uma base mostrando quais são esses níveis e suas principais características.

O primeiro modelo é o **Acordo Preferencial de Tarifas,** nesse acordo participam alguns países, a taxação entre seus membros serão menores que as cobradas a países não participantes do acordo, com o tempo haverá redução ou eliminação de barreiras alfandegárias para o comércio entre os países membros. (MENEZES e FILHO, 2006, p. 2)

O segundo é a **União Aduaneira,** esse é o atual modelo do MERCOSUL, se trata de um processo mais avançado, nele além da eliminação de tarifas e de entraves alfandegários para o comércio entre os membros, existe ainda uma Tarifa Externa Comum (TEC), assim nenhum dos membros será prejudicado, pois ao importar de terceiros países a tarifa será a mesma em todos os países do bloco, dessa maneira não haveria problemas de um país do bloco comprar um produto com tarifa mais baixa que seus parceiros o que acarretaria em vantagens, já que esse produto teria um preço mais competitivo que nos demais países e ainda entraria com o produto neles sem nenhuma tarifa já que o comércio entre os membros é livre, ou seja, sem taxação. Para isso, os parceiros da integração devem participar de negociações com outros países como se fosse uma única entidade, tudo que for aplicado para um será aplicado ao outro. (MENEZES e FILHO, 2006, p.2)

Em terceiro e mais avançado que a União Aduaneira temos o **Mercado Comum,** nele eliminam-se as barreiras ao comércio, aplica-se a tarifa externa comum e acrescenta-se a livre circulação de capital, serviços e mão-de-obra. Esse modelo de acordo é complicado principalmente no que diz respeito a circulação de mão-de-obra, para isso as legislações sociais dos membros não podem ser tão diferentes, ou seja, nesse caso não pode um membro ter uma legislação que ofereça mais vantagens ao trabalhador que o outro, pois o trabalhador sempre deseja estar onde tenha mais benefícios. (MENEZES e FILHO, 2006, p.2-3)

Um quarto modelo é a **União Econômica** que está além do Mercado Comum, ela deve possuir livre-comércio, tarifa externa comum, circulação dos fatores de produção, mas deve ter também a harmonização das políticas fiscal e monetária e um passo importante e pouco simples é a criação de uma moeda única, é praticamente impossível um país dar um passo sem o outro dentro desse processo, um exemplo para esse tipo de integração é a União Européia. (MENEZES e FILHO, 2006, p.3)

Por fim há a **União Econômica Completa e/ou União Política,** é quase como se fosse um só país, existe autoridade ou governo central, nesse caso são superiores aos governos nacionais em muitos aspectos, nesse tipo de integração haveria, eliminação das barreiras

comerciais, tarifa externa comum, livre circulação de fatores de produção, unidade política e fiscal, monetária, industrial e social, e um órgão controlador que tenha capacidade e legitimidade para fazer a entidade funcionar nesse que seria seu estágio máximo. (MENEZES e FILHO, 2006, p.3)

O último estágio da integração é o mais complicado de se atingir, pôde ser mostrado nesse trabalho que a política externa está única e exclusivamente voltada para a ação do Estado, a decisão final e legítima sempre será dada por ele, os Estados buscam sempre maximizar seus ganhos e garantir sua sobrevivência, além de agir de forma racional, esses fatores estão diretamente ligados a teoria realista das Relações Internacionais, ela dá o enfoque de que o Estado é soberano. Ao fazer parte de uma integração econômica completa, o mesmo estaria abrindo mão de parte de sua soberania permitindo com que seu rumo fosse decidido por um governo central, os Estados não querem deixar sua soberania de lado e isso torna esse tipo de integração muito difícil, nem a União Européia chegou a um consenso para alcançar esse modelo de integração.

Uma integração deve promover além de ganhos econômicos, ganhos em outros aspectos, como melhora no bem-estar social dos povos que dela fazem parte, e se ela funcionar isso será uma realidade possível, pois as pessoas sentirão que também estão tendo vantagem nela, no aspecto cultural se tornaria mais fácil entender o modo de vida interno dos países membros, outro beneficio, porém voltado para países em desenvolvimento é que a união se sincera e objetiva, fortaleceria o grupo em sua barganha com os países de fora do bloco, sua existência por si só, já colabora para que os demais países ouçam com maior atenção os novos participantes do sistema internacional. (MENEZES e FILHO, 2006, p.5-7)

A base teórica obtida, por meio, dos conceitos aqui demonstrados (política externa, cooperação internacional e integração regional) ajudará a olhar com atenção e a entender melhor o capítulo a seguir, o qual apresentará como se deu a constituição do MERCOSUL.

3. - CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

3.1. – A aproximação de Brasil e Argentina

O MERCOSUL, um dos blocos regionais a ser analisado nesse trabalho, tem gerado discussões e dúvidas desde sua criação. Alguns estudiosos e acadêmicos divergem em suas opiniões sobre a efetividade do bloco para os países-membros, será mostrado aqui o histórico de sua criação.

De acordo com Amado Luiz Cervo, a Argentina vivia um isolamento desde 1976 causado pela maneira que os militares conduziam a política do país, criando dificuldades nas relações com os Estados Unidos, o Pacto Andino, a Europa Ocidental, devido questões de direitos humanos e também com o Brasil, resultado dos desentendimentos sobre o aproveitamento dos rios internacionais na Bacia do Prata, ressaltando ainda os problemas de fronteira com o Chile e a Inglaterra. (CERVO, 2001: 270)

Enxerga-se a aproximação de Brasil e Argentina como peça fundamental para que a integração na América do Sul pudesse surgir, ou seja, para que o MERCOSUL especificamente, existisse. Por esse motivo, será retratado em seguida um pouco do que foi esse processo de aproximação dos dois países, por meio do trabalho de importantes estudiosos.

Visitas presidenciais nos anos de 1980 e 1981 restabeleceram o entendimento político nas relações entre Argentina e Brasil, ambos haviam firmado um acordo de compatibilização entre as hidrelétricas de Itaipú e Corpus, o qual, pôs termo ao contencioso acerca dos rios, em outubro de 1979. As prováveis dificuldades surgidas no comércio ou nos transportes de carga tinham pronta solução nesse clima de entendimento. (CERVO, 2001: 270-271)

Em 1979, foi assinado um protocolo por Argentina e Brasil, afim de acabar com os atritos que viviam constantemente, Menezes e Pio Penna Filho, afirmam que além de acabar com as disputas que os dois países travavam por liderança na região e com as fortes discussões sobre as Usinas de Itaipu, Corpus e Yacerita, o mesmo ficou instituído como um mecanismo de consultas permanentes, esse foi o ponto de partida para que as relações entre os dois países melhorassem. (MENEZES; FILHO, 2006: 50)

A década de 80 não começou de forma favorável para os projetos de integração, nesse período as preocupações voltavam-se na emergência dos governos civis, além disso, havia uma conjuntura anti-integralista, quando 30% das receitas advindas das exportações iam para pagamento da dívida, havia também mega-superávits devido a contração das importações, queda nas taxas de investimentos, desordem macroeconômica, instabilidade de preços, flutuação da taxa de câmbio e perda de competitividade devido ao atraso tecnológico dos países da região com relação aos chamados países centrais. (MARIANO, 2000: 44)

"A Guerra das Malvinas, ocorrida em 1982, foi, portanto decisiva em muitos aspectos para o futuro da Argentina e da região do Cone Sul. Além de ter promovido a redemocratização do país, foi fundamental para a aproximação entre Buenos Aires e Brasília." (ALTEMANI; LESSA, 2006: 64)

Seria duvidosa e talvez inútil a especulação sobre o rumo da Argentina caso não houvesse a invasão das Malvinas, ou caso os argentinos obtivessem a soberania da ilha, de fato, a derrota da maneira lamentável como ocorreu acelerou a derrubada do regime militar de forma que nenhuma outra circunstância propiciaria. (FAUSTO; DEVOTO, 2004: 458)

O autor Ricardo Seitenfus em seu livro Manual das Organizações Internacionais diz que na década de 80, houve dois fatores responsáveis pela mudança de postura de Argentina e Brasil com relação a disputas travadas entre ambos. O primeiro estava ligado à economia, os países latino-americanos acumularam dívidas internas e externas durante esse período, além desse fato, é considerada a incapacidade do Estado em intervir nos setores sociais e econômicos, já que todas as tentativas foram frustradas. Esse contexto cria uma situação crítica, na qual, havia uma grande taxa de inflação e um crescimento demográfico contínuo. O segundo fator, esse também muito relevante, está ligado a volta do governo civil, a democracia e o afastamento dos militares do poder dos países. O autor também aponta que na Argentina talvez o principal motivo tenha sido o fracasso na Guerra das Malvinas em 1982[4], já no Brasil os objetivos propostos pelos militares não puderam ser alcançados, dentre eles, a luta contra a corrupção e a inflação. (SEITENFUS, 2005: 289)

A ditadura no Brasil estava se aproximando do fim, a recessão econômica, o aumento do desemprego e a incapacidade de cumprir os compromissos internacionais foram fatores que tornaram inevitável a queda regime militar. Em 1984, o país se redemocratizou, como a Argentina, esse fator foi fundamental para a reaproximação com seus vizinhos,

[4] Guerra ocorrida em 1982 entre Argentina e Inglaterra pelo poder das Ilhas Malvinas, localizadas no Atlântico Sul.

principalmente com a própria Argentina. É considerável que a posição do Brasil a favor da Argentina durante a Guerra das Malvinas possibilitou uma aproximação mais forte entre os países com a ascensão dos governos civis. (ALTEMANI; LESSA, 2006: 65)

No momento de transição de governos militares para governos civis, deve-se ressaltar que no caso do Brasil, o governo Sarney vivia um processo de desmonte dos instrumentos autoritários e reconstrução da chamada normalidade democrática, onde necessitava revisar normas jurídicas e desenvolver a Assembléia Constituinte, porém tudo isso ocorreria debaixo de pressões causadas pela crise financeira representada pelo alto índice de inflação, assim os descontroles de ordem externa definiriam as possibilidades e rumos da política externa. (ALTEMANI, 2005: 201)

Analisando o momento percebe-se que o contexto internacional era de crise econômica, enquanto a situação interna de Brasil e Argentina apresentava transição do modelo político. Pôde-se ser visto no capítulo anterior que a análise das condições externas e internas dos países ditas por Arenal, fazem parte do processo de elaboração da política externa, principalmente pelo fato do Estado sempre buscar satisfazer seus interesses com a finalidade de garantir sua sobrevivência. Nesse sentido, o final do parágrafo anterior mostra que a aproximação com a Argentina não foi por acaso, mas sim a afirmação de parte dos conceitos vistos no primeiro capítulo desse trabalho, não que o autor, Altemani, queira dizer que os rumos a ser tomado sejam simplesmente o de alinhamento com a Argentina, mas ao prosseguir com o histórico desse período fica evidente que esse caminho foi praticamente inevitável para a política exterior de ambos.

O autor Boris Fausto relata o momento da transição dizendo,

> *Quando Sarney assumiu o governo, em 1985, o quadro econômico era menos grave do que em anos anteriores. O grande impulso proveniente das exportações permitira a retomada do crescimento. A queda das importações e o avanço das exportações resultam em um saldo da balança comercial de US$ 13,1 bilhões. Esse saldo permitia pagar os juros da dívida. Além disso, o Brasil acumulava reservas que chegavam a US$ 9 bilhões no fim de 1984. Havia assim folga para negociar com os credores externos e o governo podia dar-se ao luxo de dispensar o mal-estar causado pelas idas ao FMI, concentrando-se no acordo direto com os bancos credores privados. Mas o problema da dívida externa e interna subsistia a longo prazo, assim como o da inflação, que chegou aos níveis dramáticos de 223,8% em 1984 e em 235,5% em 1985. (FAUSTO, 2006: 286)*

A crise da dívida externa demonstrava a enorme vulnerabilidade e fragilidade do Brasil perante o sistema internacional, além desse fato havia a recusa de continuidade das negociações Norte-Sul, nesse momento os países industrializados ampliavam seus mecanismos protecionistas, motivo qual, aprofundou a crise da dívida fazendo com que o Brasil buscasse encontrar possibilidades com relação ao sul. Além desses fatores a tendência de constituição de blocos econômicos que trariam maior perspectiva de protecionismo, somada ao surgimento e instrumentalização de novos temas no relacionamento internacional fazem com que a política externa brasileira se redirecione enfaticamente para a América Latina de forma mais pragmática para a Argentina. (ALTEMANI, 2005: 202)

O autor Roberto Russel, citado no capítulo anterior, classifica a política externa em três distintos campos, de maneira simples e básica são eles: militar, político e econômico. Fica claro que o terceiro campo apontado era o de maior importância para o Brasil na década de 80 e foi focado nele que o país procurou estreitar seus laços com os Estados vizinhos, conforme um dos comentários de Altemani colocado nesse trabalho, esses laços se deram com maior ênfase para a Argentina. Vale também ressaltar que no momento de analise dos conceitos de política externa viu-se que existem na fase da elaboração das políticas fatores que são imutáveis, entre eles, pode-se considerar a condição geográfica em que o país está estabelecido, ou seja, além das questões econômicas, esse é outro fato importante a considerar.

Seguindo com o histórico a pesquisa mostra que foram firmados em 1985 acordos e protocolos de integração econômica nos governos de Raul Alfonsín e José Sarney. O comércio entre os países havia sofrido queda entre 1980 e 1985, os dois presidentes decidiram buscar maior aproximação entre si. Por conta das intenções de seus chefes de Estado, em 30 de novembro de 1985, Argentina e Brasil assinaram a Declaração de Iguaçu[5], através de declarações e comunicados oficiais, os dois presidentes demonstraram pontos de vistas conjuntos sobre diversos assuntos e decidiram nesse momento atuar juntos em suas decisões no campo internacional, isso se tornou um marco histórico para Argentina, Brasil e toda a região da América do Sul. É interessante notar que antes da assinatura dos atos de integração,

[5] Ambos os países conversaram sobre temas de interesse comum e congratularam-se pela inauguração da Ponte Tancredo Neves que liga os dois países e ressaltaram que a mesma representa um elo real e simbólico de união entre as duas nações, realçaram também sua importância para o desenvolvimento da região. Houve 30 pontos importantes no encontro que aconteceu entre 29 de novembro de 1985 e 30 de novembro do mesmo ano, nas cidades de Puerto Iguazú (Argentina) e Foz do Iguaçu (Brasil), dentre esses pontos destaca-se uma declaração conjunta sobre política nuclear com fins pacíficos. É possível ver sobre o assunto com maiores detalhes no site do Ministério das Relações Exteriores. (MERCOSUL, 2010)

o Brasil se encontrava freqüentemente entre o segundo e o quarto comprador dos produtos argentinos e na mesma posição como fornecedor de seu vizinho. A Argentina, por sua vez, se encontrava entre o sexto e oitavo fornecedor para o mercado brasileiro e entre o décimo primeiro e o décimo segundo como compradora dos produtos brasileiros, com a criação do MERCOSUL, a Argentina passou a ser o segundo maior comprador de produtos brasileiros, pelo menos durante um bom período, atrás apenas dos Estados Unidos. (MENEZES e FILHO, 2006: 51)

Nos dados atualizados até setembro de 2009 a Argentina figura como o terceiro maior fornecedor de produtos para o Brasil, e as estatísticas a apontam na mesma posição como compradora de produtos brasileiros atrás apenas de Estados Unidos e China. (MDIC, 2010)

Em 1986 houve o encontro entre os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín que teve como resultado a assinatura de 12 protocolos de cooperação que ficaram conhecidos como Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina/Brasil (PICE). (PILETTI; PRAXEDES, 2003: 35)

Com o PICE ambos fortaleciam a aproximação surgida no final da década de 70. No entanto, o Brasil voltava sua atenção tanto para a Venezuela quanto para a Argentina, de fato sempre esteve mais atento ao segundo pela importância das relações e oportunidades de ação conjugada, ainda que não tivesse grandes empresas, a Argentina representava um interessante mercado de consumo para o Brasil, isso fez com que os protocolos se transformassem em uma integração comercial ocorrida com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. (CERVO, 2001: 274)

Até o momento os países davam um passo importante para o fortalecimento de suas relações, ainda assim, poderemos ver mais detalhes e informações desse momento histórico na seqüência desse trabalho.

Precisamente no dia 30 de julho de 1986, em Buenos Aires, aconteceu a reunião dos presidentes Raul Alfonsín e Jose Sarney para assinatura da ata de integração Argentino-Brasileira e Protocolos. O presidente do Uruguai na época, Júlio Sanguinetti, foi convidado para analisar propostas e no futuro, associar-se ao projeto. Definitivamente ocorria a aproximação entre Argentina e Brasil, a necessidade de cooperação e de ampliação do comércio impulsionou os países à mesma direção, além da importância naquele momento de aproximar o Uruguai do acordo, mas de toda forma a intenção era que o país que tinha uma economia menor com relação aos dois grandes da região deveria fazer parte do acordo aos poucos, ele seria o exemplo para os demais países de economias menores da região, mas o

Uruguai tinha um fator bastante positivo já que sua economia era complementar a economia brasileira. O acordo previa dez anos para a integração entre Argentina e Brasil se concretizar tendo o Uruguai como convidado. (MENEZES e FILHO, 2006: 51-52)

Em cinco encontros presidenciais entre julho de 1986 e novembro de 1988, foram assinados 23 Protocolos e mais de 40 Atas e Anexos entre Argentina e Brasil, tais acordos envolviam diversos setores da economia e cooperação em diversas áreas. (SEITENFUS, 2005: 290)

3.2. – <u>Queda de velhos paradigmas na região</u>

As reuniões presidenciais, protocolos e declarações que colaboraram para a aproximação de Brasil e Argentina na década de 80, sem dúvidas foram pontos fundamentais para que o MERCOSUL existisse hoje, mas é interessante vermos nesse trabalho outro fator que colaborou e muito para a criação do bloco regional na América do Sul e que envolveu seus dois maiores atores. Ao analisar o contexto regional da época, os principais países deixavam a idéia de ser um Estado desenvolvimentista passando naquele momento a ser um Estado neoliberal. Na década de 90 pôde-se perceber, através das literaturas, uma transformação brusca de paradigma na América Latina, o consenso neoliberal exigia alguns padrões de conduta, dentre eles: "democracia, direitos humanos, liberalismo econômico, cláusula social, proteção ambiental e responsabilidade estratégica solidária tendo em vista a promoção de tais valores." (CERVO, 2001: 280)

O consenso neoliberal, conhecido também como Consenso de Washington[6] foi um tipo de receita que tinha basicamente por objetivo a superação da crise dos anos 80, isso se daria através de políticas liberalizantes idealizadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Durante os anos 80, também conhecido como a "década perdida" as duas instituições criadas em Bretton Woods organizaram sua intervenção nos países latino-americanos com o objetivo de

[6] O "Consenso" tratou-se de uma série de reuniões entre os dirigentes do FMI, Banco Mundial, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e Tesouro dos Estados Unidos, além de políticos e economistas latino-americanos. A primeira das reuniões ocorreu em novembro de 1989 e foi convocada pelo economista inglês, John Williamson, do *Institute for International Economics,* nesse encontro foram debatidos os problemas enfrentados pelos países da região, basicamente a inflação e a crise econômica, porém foram também colocadas em pauta experiências adotadas com "sucesso" nos casos de Chile e México que até então haviam se aberto aos capitais estrangeiros e de forma aparente conseguiram enfrentar tais problemas. Nesse momento ficou também reafirmado os princípios neoliberais, tal como preconizado pelo governo norte-americano. (SOUZA; PIRES, 2008, p.23)

superar a crise da dívida externa atuando em duas fases. A primeira voltada à organização das políticas de "estabilização econômica" acompanhada pelo FMI, a segunda tratava-se da "reforma estrutural" sob a coordenação do Banco Mundial. (SOUZA; PIRES, 2008: 23)

O que pôde ser visto no começo da década de 1990, foi o esgotamento do modelo desenvolvimentista dos países da América Latina originado nos anos 30, o qual se caracterizava pela forte presença do Estado no desenvolvimento. (ALTEMANI; LESSA, 2006: 66)

Os dirigentes argentinos nos dez anos de mandatos de Menem (1989-1999) adotaram com satisfação a expressão *Estado Normal*[7] para afirmar a inserção do novo paradigma. Na década de 80, foi possível ver a decadência do modelo desenvolvimentista, terminava ali a era das ditaduras, as democracias foram restauradas com elas as crises políticas, houve agravamento das dívidas externas somadas a instabilidade monetária e picos de hiperinflação, todos esses motivos causaram descontentamentos sociais, dentre os principais motivos que colaboraram para a exaustão do modelo desenvolvimentista deve-se observar o fato que economicamente havia superproteção às empresas locais que levavam a baixa produtividade sistêmica da economia. (CERVO, 2001: 280-282)

É possível perceber que dentro do no novo paradigma neoliberal que dominava a região os presidentes Collor e Menem, foram forçados a apressarem os passos do processo de criação do bloco ao observar que

> *o objetivo do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi reafirmado pelos Presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem com a assinatura da Ata de Buenos Aires, em 6 de julho de 1990. A metodologia de trabalho para a criação de um mercado comum, no entanto, foi alterada. Em primeiro lugar, a Ata de Buenos Aires diminuiu o prazo estipulado pelo Tratado de 1988, estabelecendo a data de 31 de dezembro de 1994 para a constituição de um mercado comum entre Brasil e Argentina. Em segundo lugar, em vez de acordos setoriais, privilegiou-se a redução linear de tarifas aduaneiras e de barreiras não-tarifárias. A aceleração da estratégia de integração econômica ocorreu em momento em que Brasil e Argentina passavam por reformas econômicas baseadas na liberalização comercial. (MERCOSUL, 2010)*

Os defensores do neoliberarismo criaram argumentos para conquistar a opinião pública nas campanhas presidenciais, para isso, utilizaram-se de fatores negativos ocorridos

---

[7] Significa que o Estado é receptivo, submisso e subserviente aos comandos das estruturas hegemônicas do mundo globalizado. (CERVO, 2001:293)

na década de 80 e como conseqüência, na década de 90, houve as ascensões de Gortari no México, Menem na Argentina, Collor no Brasil, Fujimori no Peru, Pinochet no Chile e outros, assim as elites tradicionais dos governos da América Latina saíram de cena. Os novos governantes aplicaram a nova visão de inserção mundial totalmente desvinculada de objetivos, valores, idéias e compromissos políticos ligados à herança histórica. Houve mudança dos decisores de política externa, já que as chancelarias, que eram defensoras do modelo desenvolvimentista, foram silenciadas nesse período perdendo poder de influência, as mesmas passaram a tratar de outros temas em pauta na época como: "governança global, meio-ambiente, direitos humanos e intervenções humanitárias, a parte econômica, ou seja, as relações econômicas internacionais, na esfera macroeconômica e microeconômica." (CERVO, 2001: 283)

"A Argentina foi, por exemplo, o Estado que mais aprofundou suas reformas, privatizando boa parte de suas empresas estatais e liberalizando com voracidade sua economia." (ALTEMANI; LESSA, 2006: 66)

Observando o comentário de Altemani e Lessa, fica clara a mudança de paradigma, já que a postura no governo Menem foi completamente diferente daquela isolacionista vivida nos anos da ditadura.

A Argentina e o Brasil realizaram experiências extremas, o primeiro aplicou uma experiência liberal radical, o segundo uma experiência mista que alternava entre pontos do paradigma desenvolvimentista e o neoliberal, o interessante em todo esse processo de transição foi que os dois países criaram um estreito vínculo desde o Tratado de Assunção em 1991, e com isso, passou-se a ter maior atenção em tudo que se fazia do outro lado da fronteira. (CERVO, 2001: 283-284)

A Argentina queria manter relações especiais com os Estados Unidos, por se tratar de uma potência. Por outro lado, os analistas de Menem acreditavam que uma relação especial com o Brasil também seria positiva, pois contrabalancearia aquela que se buscava com os norte-americanos, ou seja, o país não dependeria de um só parceiro, além do fato de relançar a cooperação com seus vizinhos da América do Sul, garantindo um ambiente de paz na região, esses fatores acompanhariam é claro o anterior que é justamente a integração econômica e política latino-americana através do MERCOSUL. (CERVO, 2001: 290)

Para o ex-presidente Menem

> *o regionalismo é uma meta específica do MERCOSUL, não somente quanto a concepção das relações de comércio internacional, mas em quanto à determinação*

geográfica que faz que os próprios países compartilhem um território naturalmente propenso aos intercâmbios, à complementação e à utilização compartilhada dos recursos naturais. (MENEM, 1996: 17)

3.3 – Criação do MERCOSUL

Em 1991, já com Carlos Menem e Fernando Collor, nas presidências de Argentina e Brasil, conforme comentado em parágrafos anteriores, apressaram os passos para a integração, e foi em seus mandatos que o Tratado de Assunção foi assinado. O primeiro prazo para a integração ficou estipulado para 31 de dezembro de 1994. O Uruguai deixou de ser um mero convidado e se tornou membro efetivo, mas a grande surpresa nessa afirmação do processo de integração foi a inclusão do Paraguai. (MENEZES, FILHO, 2006: 52)

A própria instituição afirma que,

ao esforço de integração inicialmente empreendido por Argentina e Brasil uniram-se Paraguai e Uruguai. Juntos, os quatro países formularam o projeto de criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, culminando na assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991. Naquela data, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram ampliar as dimensões dos seus mercados nacionais, com base na premissa de que a integração constitui condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social de seus povos. (MERCOSUL, 2010)

Os presidentes do Paraguai, Andrés Rodriguez, do Uruguai, Luís Alberto Lacalle Herrera, da Argentina, Carlos Saúl Menem e do Brasil, Fernando Collor de Mello, assinaram o Tratado de Assunção que deu origem ao Mercado Comum do Sul ou MERCOSUL, quatro países da mesma região aceitavam e objetivavam criar um mercado comum até dia 31 de dezembro de 1994. Como membros associados o MERCOSUL ainda contava com Bolívia e Chile, esses por sua vez não faziam parte da união aduaneira.

Na opinião do autor Seitenfus, com os governos de Carlos Saúl Menem na Argentina e Fernando Collor de Mello no Brasil, os objetivos de política externa de ambos os países foram

revistos, especialmente aquele que ainda não havia se concretizado, como era o caso da integração entre Argentina e Brasil, os dois países passavam por situações delicadas na época, por exemplo, a hiperinflação, isso fez com que os dois governos tomassem medidas econômicas. No caso argentino havia um tripé que procurava atrair interesses internacionais para seu território, foram eles: (a) liberalização econômica; (b) privatização das empresas; (c) vinculação cambial do peso ao dólar. (SEITENFUS, 2005: 290)

Com a assinatura do Tratado de Assunção foi formalizado um vínculo associativo de caráter permanente. A partir daí o MERCOSUL foi considerado o quarto bloco econômico do planeta já haviam antes dele o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a União Européia (UE) e a Associação de Estados do Sudeste Asiático (ASEAN). Esse fato não era suficiente para diminuir as distâncias que separavam seus membros dos principais centros político-econômicos da época, entretanto, essa era uma construção que apontava para a disputa de uma porção de poder no mundo, no contexto de globalização, em conflitos e comunicação na globalização. (TELLO; SZEINFELD; STANGANELLI, 2007: 111)

3.4. – <u>Tratado de Assunção</u>

É importante observar aqui alguns pontos chave do Tratado de Assunção, pois eles mostram os passos que o MERCOSUL deveria seguir e ajudam a avaliar melhor se a integração é um fracasso como muitos dizem em discussões nas universidades e até mesmo na imprensa ou se há um equivoco por parte dessas pessoas.

O Tratado de Assunção se divide em capítulos, artigos e diversos anexos, nele está previsto livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. “É um pouco ousado, mas está dentro dos princípios corretos para criar um mercado comum.” (MENEZES; FILHO, 2006: 55)

Quando os autores Menezes e Penna Filho falam de ousadia, referem-se a dificuldade de aceitação de livre circulação de mão-de-obra, já que os países têm dificuldades em aceitar a entrada de mão-de-obra não especializada em seu território, isso se agrava quando trazemos à tona que além das dificuldades internas existentes em cada país do bloco, os mesmos possuem economia desproporcionais, é só compararmos Brasil e Argentina com Uruguai e

Paraguai e mesmo considerando a Venezuela a desproporção é muito grande, devido esse fato não há como permitir que essa parte do acordo ocorra tão cedo.

Na opinião do ex- presidente Menem

> *o MERCOSUL, como podemos já entrever, é comunidade enquanto e assim que articula política e institucionalmente os progressos de integração e tende a cristalizá-los, aprimorá-los e a estabilizar as condições para que a integração possa alcançar cada vez mais aspectos da vida e de relação entre os povos. (MENEM, 1996: 13)*

Na frase do ex-presidente argentino se pode perceber um tom de confiança no bloco regional, no entanto ele fala de relação entre os povos e não em um aspecto único e simplesmente econômico. Esse é um fator interessante, o professor Raúl Bernal Meza em seu livro *América Latina en el Mundo* comenta sobre esse aspecto, ele diz que hoje parece comum entre os estudantes de ciências sociais a idéia de que os projetos contemporâneos de integração econômica e política na América Latina desde a ALALC até o MERCOSUL se baseiem nos pensamentos europeus, ou seja, o alcance de instituições, mercado e moeda comum. Ele diz que isso é um erro, pois historicamente há exemplos de pensamentos próprios. Durante os últimos quase duzentos anos, diferentes pensadores e estadistas – idealistas, utópicos, pragmáticos e realistas, sustentaram com diversos argumentos a necessidade de se alcançar uma integração entre os povos e países. A literatura reflete amplamente esse ideal e objetivo político, porque a integração tem gerado inúmeros textos, onde ela tem sido e ainda é analisada por diversas perspectivas, que vão desde a conveniência política e econômica até seu sustento em pertencer a uma história e cultura comum. (MEZA, 2005: 47)

O acordo estabelece ainda a intenção de adotar uma política comercial comum diante de outros países, agindo de forma coordenada nas relações comerciais com outros países e blocos econômicos, as ações em conjunto fortalece os membros no momento de negociar e esse é um dos objetivos da integração. (MENEZES; FILHO, 2006: 56)

Uma grande crítica ao bloco é com relação ao papel de Argentina e Brasil frente aos membros menores, ambos são muitas vezes acusados de não se importarem com seus parceiros, para Vamireh Chacon, Argentina e Brasil, seguirão desempenhando no MERCOSUL um papel semelhante ao de Alemanha e França na integração européia, ou seja, eles têm a missão de impulsionar o bloco, os motivos são idênticos os dos dois países

europeus, pois, possuem maior população, força econômica, cientifica e tecnológica. Ele lembra que a integração européia foi iniciada em Roma no ano de 1957 e só em 1994 conseguiu-se atingir a isenção tarifária de comércio entre os países-membros, após negociações que duraram 37 anos. (CHACON, 1998: 58)

Ao ver a opinião de Chacon, fica claro que a ousadia faz parte do processo, por mais que possa demorar, como exemplo ele cita a própria União Européia. Com isso ele busca provar que paciência e boa vontade devem fazer parte da integração.

No Tratado existe previsão de coordenação de política fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior e de capital procurando assegurar meios para que os membros do processo de integração compitam de forma justa, mas as medidas são complexas e só podem ser alcançadas com esforço e boa vontade dos países- membros. (MENEZES; FILHO, 2006: 56)

Mais uma vez deve-se lembrar que boa vontade não faz parte da visão realista das Relações Internacionais, nessa perspectiva os interesses prevalecem, porém pode-se considerar como “boa vontade” os esforços de cada membro em encontrar uma solução que possa atender em maior ou menor grau a necessidade dos membros do bloco.

Foi estabelecido um período de transição desde a assinatura do Tratado que iria até 31 de dezembro de 1994, durante esse tempo, os anexos I, II e IV, que tratam da origem, soluções de controvérsias e salvaguardas, seriam usados como base para o entendimento. Criou-se um programa de liberação comercial gradual e eliminação progressiva de barreiras alfandegárias até que se atingisse a isenção total em 31 de dezembro de 1994. As datas para os cortes nas tarifas alfandegárias foram preestabelecidas no Tratado, até que se alcançasse a eliminação tarifaria total na maioria dos produtos comercializados no bloco. Há também lista de exceções criadas e apresentadas pelos quatro países. Na época a Argentina apresentou 394 itens, o Brasil 324, o Paraguai 439 e o Uruguai 960. Uruguai e Paraguai, apresentaram listas maiores, mas até 31 de dezembro de 1995, deveriam eliminar as taxas de importação sobres os produtos incluídos na lista. (MENEZES; FILHO, 2006: 56-57)

O Tratado de Assunção prevê também a coordenação de políticas macroeconômicas e a existência de uma tarifa externa comum que deve ser aplicada aos países não membros, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os membros. (MERCOSUL, 2010).

Os impostos e taxações, também mencionados no Tratado, devem ser os mesmos para qualquer produto proveniente dos quatro países do MERCOSUL. Dessa maneira, um produto argentino não pode ser taxado no Brasil de modo exagerado, ou seja, desproporcional àquele

aplicado ao produto interno, tão pouco pode um único país que faz parte do acordo, se inserir em outro acordo ainda que seja com países da América Latina, se isso for prejudicial aos termos do Tratado de Assunção. (MENEZES; FILHO, 2006: 57)

O Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL) diz em seu informe que

> *no que concerne à tarifa, vislumbra-se, na história do MERCOSUL, um enfoque pragmático em torno do objetivo de aplicar uma alíquota comum para as importações provenientes de extra-zona. Nesse sentido, desde que a TEC foi definida em 1994 para a quase totalidade do universo tarifário (com exceção do setor automotivo e do açúcar), diversos mecanismos foram permitido aos sócios a aplicação de numerosos desvios do tributo definido comunitariamente. (INTAL, 2006: 74)*

Pode ser visto no trecho acima a crítica quanto a Tarifa Externa Comum (TEC)[8], que é um mecanismo criado e aprovado pelos membros e até o momento não demonstrou grande eficiência já que os próprios membros possuem outros mecanismos que fazem com que eles não precisem cumprir a TEC da forma acordada.

Ficou ainda estabelecido que um parceiro da integração pode se afastar do acordo, mas para isso, deve comunicar de forma bem clara, e a partir de 60 dias do afastamento formal, não estando mais sujeito a cumprir todos os termos do Tratado. (MERCOSUL, 2010)

Com relação a resolução de controvérsias, ficou definido que se houver um problema entre mais de um membro deve tentar ser resolvido de forma direta, não sendo possível, o impasse é levado ao Grupo Mercado Comum, que tem 60 dias para dar um parecer, se ainda assim não houver um acordo, o assunto é levado ao Conselho do Mercado Comum. (MENEZES e FILHO, 2006: 55-59)

Para o autor Seitenfus, existe uma contradição no Tratado de Assunção, pois se de uma parte é definido um ambicioso projeto, por outro lado é concedido prazo extremamente limitado para que seja alcançado o objetivo proposto, ou seja, cada país deve adotar voluntariamente medidas públicas que o aproxime dos outros parceiros e dos objetivos

[8] A Tarifa Externa Comum (TEC) abrange todo o universo de produtos comercializados com terceiros países, totalizando, em 2007, 9.721 itens tarifários. Esses itens são descritos na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), em oito dígitos. Trata-se de passo necessário para equalizar as condições de concorrência, ou seja, garantir que os produtores dos diferentes Estados Partes pagarão o mesmo montante para importação de insumos e máquinas e portanto poderão competir entre si em condição de igualdade. É também, na medida em que expõe os quatro países à mesma estrutura de proteção, um instrumento de estímulo à integração produtiva entre suas economias. (MERCOSUL, 2010)

comuns, mesmo que essas não sejam prioridades do ponto de vista dos governos para as necessidades econômicas do momento. (SEITENFUS, 2005, p.292)

3.5. – Estrutura organizacional do MERCOSUL[9]

O Trabalho discorreu sobre alguns pontos importantes do Tratado de Assunção, agora falará um pouco da estrutura do MERCOSUL, mas antes de forma breve será mencionado o dia 17 de dezembro de 1994, nessa data foi assinado um “protocolo adicional ao Tratado de Assunção que estipulou a estrutura institucional do MERCOSUL”, o mesmo ficou conhecido como Protocolo de Ouro Preto, pois, foi assinado na cidade de Ouro Preto, localizada no Estado de Minas Gerais. Ali foi estabelecido com clareza os órgãos que compõem o MERCOSUL, alguns já vêm desde o inicio do acordo, outros foram acrescentados visando maior agilidade e funcionalidade ao acordo de integração. O Protocolo de Ouro Preto criou os órgãos e também os definiu, assim como suas funções e forma de atuação. (MENEZES e FILHO, 2006: 59-60)

O MERCOSUL obteve personalidade jurídica e sua estrutura compreende órgãos com capacidade decisória e órgãos coadjuvantes, que possuem papel consultivo ou administrativo. (SEITENFUS, 2005, p.292) Agora serão apresentados e explicados de forma básica os principais órgãos e seus papéis dentro do bloco:

Conselho Mercado Comum (CMC) – é o órgão superior do MERCOSUL, possui capacidade decisória e está incumbido de conduzir a política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção, buscando atingir a Constituição final do mercado comum, é formado pelos Ministros das Relações Exteriores e Ministros da economia dos Estados membros, conta no mínimo uma vez por semestre com a participação dos presidentes dos Estados que fazem parte do MERCOSUL. As decisões são tomadas com base no consenso, quanto a presidência do órgão é exercida por rotação dos Estados – Partes em ordem alfabética pelo período de seis meses, as reuniões são coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores. (SEITENFUS, 2005, p.295)

---

[9] Ver Anexo I

O Grupo Mercado Comum (GMC), assim como o CMC, possui capacidade decisória e é o órgão executivo do MERCOSUL, sua composição se dá por quatro membros titulares e quatro membros alternos, escolhidos por seus respectivos Governos, entre os escolhidos devem estar os representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia (ou equivalentes) já que os países em alguns casos possuem estruturas ministeriais diferentes, e também os representantes dos Bancos Centrais. Poderão ser convocados representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL. As tomadas de decisões são realizadas através de consenso com a presença de todos os Estados - Partes, manifestando-se, por meio, de resoluções, o órgão é coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores. (SEITENFUS, 2005, p.295)

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), possui capacidade decisória e deve velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados do MERCOSUL para o funcionamento da união aduaneira, bem como revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-mercosul e com terceiros países. O órgão é composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado - Partes e será coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, as tomadas de decisões são realizadas através de consenso com a presença de todos os membros, manifestadas, por meio, de diretrizes. (SEITENFUS, 2005, p.295-296)

O Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), ao contrário dos demais acima, não possui poder de decisão e foi criado para representar os setores econômicos e sociais, como o próprio nome diz e sua função é consultiva, é composto por um igual número de representantes de cada Estado - Partes, seu modo de expressão se dá por meio de recomendações ao Grupo Mercado Comum. (SEITENFUS, 2005, p.296)

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SM), é outro órgão importante no MERCOSUL, apesar de não possuir poder decisório, é a Secretaria que dá apoio operacional ao Bloco, ela é composta de um Diretor nacional de algum dos Estados - Partes, o mesmo é eleito pelo GMC em bases rotativas, com prévia consulta dos Estados - Partes e designado pelo CMC, para mandato de dois anos, vedada a reeleição. Sua sede está localizada em Montevidéu, o orçamento que a mantém, ou seja, que cobre seus gastos de funcionamento e os demais gastos determinado pelo GMC, é financiado em partes iguais, por contribuição dos Estados – Partes. (SEITENFUS, 2005, p.296)

O Tribunal Permanente de Revisão (TRP), os laudos do tribunal são inapeláveis e obrigatórios para os Estados – Partes na controvérsia a partir de sua notificação, e terão, com

relação a eles, força de coisa julgada. O TRP será composto por cinco árbitros, cada Estado do MERCOSUL designará um árbitro e seu suplente por um período de dois anos, que pode ser renovado no máximo por dois períodos consecutivos. O trâmite acontecerá ante um Tribunal Ad Hoc composto de três árbitros designados da seguinte maneira: Cada Estado parte na controvérsia designará um árbitro titular da lista prevista no artigo 11.1 no prazo de quinze dias, que serão contados a partir da data que a SM tenha comunicado as partes envolvidas na controvérsia a decisão de um deles de recorrer à arbitragem. Simultaneamente designará da mesma lista, um árbitro suplente para substituir o árbitro titular em caso de incapacidade ou excusa deste em qualquer etapa do procedimento arbitral. A tomada de decisão desse órgão se dá, por meio, de laudos do Tribunal Ad Hoc e do Tribunal Permanente de Revisão, os mesmos são adotados por maioria, serão fundamentados e assinados pelos presidentes e demais árbitros. Os árbitros não poderão fundamentar votos em dissidência e deverão manter a confidencialidade da votação. As deliberações também devem ser confidenciais e assim permanecerem a todo o momento. (SEITENFUS, 2005: 297)

Com sede em Assunção, os laudos dos Tribunais Arbitrais Ad Hoc são obrigatórios para os Estados - Partes na controvérsia a partir de sua notificação e terão, em relação a eles, força de coisa julgada se, transcorrido o prazo previsto no Artigo 17.1 para interpor recurso de revisão, caso este não tenha sido interposto. Os laudos deverão ser cumpridos na forma e com alcance com que foram emitidos. A adoção de medidas compensatórias não exime o Estado de sua obrigação em cumprir o laudo. (SEITENFUS, 2005, p.297)

Por último e mais recente que os demais, será apresentado o Parlamento do MERCOSUL que foi constituído no dia 06 de Dezembro de 2006, como substituto da Comissão Parlamentaria Conjunta, sendo o órgão, por excelência, representativo dos interesses dos cidadãos dos Estados - Partes. (MERCOSUL, 2010)

O Parlamento do Mercosul é um órgão representativo dos cidadãos dos Estados - Partes do MERCOSUL. A criação do Parlamento fundamentou-se no reconhecimento da importância da participação dos Parlamentos dos Estados - Partes no aprofundamento do processo de integração e no fortalecimento da dimensão institucional de cooperação inter-parlamentar. A instalação do Parlamento do Mercosull contribui para reforçar a dimensão político-institucional e cidadã do processo de integração, ao facilitar o processo de internalização, nos ordenamentos jurídicos dos Estados - Partes, da normativa MERCOSUL. Os Estados - Partes decidiram adotar o critério de “representação cidadã” para a composição do Parlamento comunitário. Na primeira fase de sua existência (dezembro de 2006 até

dezembro de 2010), o Parlamento funcionará com base na representação paritária, sendo integrado por 18 parlamentares de cada Estado - Parte, designados segundo critérios determinados pelos respectivos Congressos Nacionais.
Na segunda etapa, que terá início em 2010, os parlamentares serão eleitos com base no critério de "representação cidadã". Esse conceito que determinará a proporcionalidade de representação entre os Estados – Partes, deveria ser definido por decisão do Conselho do Mercado Comum, até o fim de 2007, a proposta era que fosse proporcional a população, porém o Paraguai não aceitou. Cumpre ressaltar que já em 2010 os representantes do Parlamento do MERCOSUL passarão a ser eleitos por sufrágio universal, direto e secreto. (MERCOSUL, 2010)

Além desses órgãos, deve-se mencionar a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, as Reuniões de Ministros, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Foro Consultivo Econômico e Social, os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas, os Comitês, os Grupos AD HOC, os Grupos, a Comissão Sócio-Laboral e os Comitês Técnicos. (MERCOSUL, 2010)

3.6. - Objetivos do MERCOSUL

Após a obtenção de algumas informações dadas nesse capítulo sobre a aproximação histórica de Argentina e Brasil, assim como, todo o processo de formação do MERCOSUL, tais como, Tratados, Protocolos, explanação simples da estrutura do bloco, poderá ser visto agora quais foram os objetivos estipulados pelo MERCOSUL e se os mesmos estão longe ou não de serem alcançados.

> *O Mercosul visa à formação de um mercado comum entre seus Estados Partes. De acordo com o art. 1º do Tratado de Assunção, a criação de um mercado comum implica: a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e*

internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados - Partes; o compromisso dos Estados - Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração. (MERCOSUL, 2010)

O texto prossegue dizendo que,

Para a criação de um mercado comum, o Tratado de Assunção previu o estabelecimento de programa de liberação comercial, com vistas à aplicação de tarifa zero no comércio intrazona para a totalidade do universo tarifário e a implementação de uma tarifa externa comum. Reconheceu, ainda, a necessidade de que Paraguai e Uruguai cumprissem com o programa de liberação comercial de forma diferenciada. Em observância aos princípios do gradualismo e da flexibilidade, os quatro sócios consideraram importante que a desgravação tarifária ocorresse em velocidade menos intensa para as economias menores do agrupamento. (MERCOSUL, 2010)

E finaliza da seguinte maneira,

O Mercosul caracteriza-se pelo regionalismo aberto. Isso significa que a criação do bloco tem por objetivo não só o incremento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países. São Estados Associados do MERCOSUL a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Além disso, o Tratado de Assunção é aberto, mediante negociação, à adesão dos demais Países - Membros da ALADI (Associação Latino-americana de Integração). Nesse sentido, foi assinado, em 4 de julho de 2006, o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. (MERCOSUL, 2010)

Com relação ao MERCOSUL pôde-se perceber que o processo de integração é longo e complexo, mas os objetivos foram traçados, claro que deve haver vontade política e planejamento conjunto para atingi-los, entretanto, até onde o trabalho mostrou não é uma tarefa simples. No próximo capítulo poderá se visto o histórico do processo de criação da UNASUL, trata-se de um órgão muito mais recente e que ainda carece de uma gama grande de materiais para pesquisa se comparado ao MERCOSUL.

4. - CONSTRUÇÃO DA UNASUL

4.1. – Os Relacionamentos e características do Brasil no governo Lula

Esse capítulo tratará da construção da UNASUL, porém começará falando de forma sucinta da ascensão ao poder do presidente Lula, assim como as conseqüências de sua eleição para o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos.

Em sua campanha eleitoral de 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) criticou a política externa norte-americana dizendo que, em cada dez palavras do presidente George W. Bush, nove se referia à guerra e também afirmou que a ALCA não constituía um processo de integração, mas uma ferramenta de anexação de outros países à política dos Estados Unidos. Essa percepção predominava sobre a opinião pública, somada ao sentimento antiamericano crescente nesse período devido à guerra do Iraque, a prepotência e a arrogância da administração do presidente Bush. Em meio à instabilidade econômica e financeira que ocorria na Argentina e no Uruguai, havia por parte dos operadores do mercado financeiro internacional o receio de que a vitória de Lula mudasse a política macroeconômica do Brasil, esse medo e incerteza fez com que houvesse um grande aumento dos indicadores do risco Brasil e como conseqüência desse fato ocorreu desvalorização do real frente ao dólar, dos títulos negociados no exterior e enorme redução das linhas de crédito comercial além dos fluxos de investimentos diretos. O FMI, por sua vez, seguiu dando assistência ao país com o intuito de evitar um colapso financeiro como houvera na Argentina o que levou a moratória, se isso ocorresse no Brasil a recessão na economia dos Estados Unidos poderia ser agravada. (BANDEIRA, 2004: 284)

O inicio desse capítulo dá a idéia da incerteza que havia caso o presidente Lula vencesse as eleições em 2002. Fica claro também que um de seus desafios, após ser eleito seria a negociação da ALCA e sobre esse assunto ainda em época de campanha foi publicado na mídia o seguinte trecho:

> *O próprio Lula se mostrou menos radical em algumas posições de ordem econômica, como a adesão do país a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). "Independentemente de minha vontade, dia 15 de fevereiro vai ter de sentar para negociar. (FOLHA ONLINE. 2002)*

Lula ainda afirmou que a ALCA "não é política de negociação é política de anexação." O Brasil é favorável desde que exista igualdade de negociação. Ele disse que existe setor competitivo, como por exemplo, a agricultura e a indústria têxtil, mas que é preciso pensar na indústria como um todo, na mesma matéria Mantega disse que

> *Lula não mudou sua opinião sobre a ALCA. "O próprio governo já mudou e quer alterar as regras do acordo. Não vamos fechar as portas para ninguém, vamos negociar." (FOLHA ONLINE, 2002)*

E a reportagem seguiu dizendo que

> *Para 2003, o economista acredita ser possível alcançar um cenário econômico ainda mais positivo, com um crescimento do PIB de 3,5% até 5%.* (FOLHA ONLINE, 2002)

Ao se lembrar da época de profunda crise em que o ex-presidente Sarney assumira seu cargo, pode-se comparar e perceber que apesar da situação em que o Brasil se encontrava em 2002, o então assessor econômico do PT na ocasião, Guido Mantega, atualmente Ministro da Fazenda no governo Lula, apontava que havia perspectivas de crescimento do PIB para o ano seguinte, isso é, para 2003. Isso colocava Lula em uma situação em termos mais confortável que o ex-presidente da década de 80.

Nesse caso, é perceptível que apesar da importância do campo econômico citado por Roberto Russel na definição dos rumos da política externa dos Estados, fator chave na definição política em 80, esse não poderia ser o único ponto a ser considerado no começo do século XXI, pois havia grande diferença entre o contexto externo e interno para os países sul-americanos entre os anos 80 e a primeira década do século atual, de acordo com Arenal esses contextos devem ser observados na elaboração das estratégias de política internacional. O aspecto político-diplomático ganhou maior relevância se comparadas às duas épocas, fatores como o aumento do comércio entre os países e do ganho de relevância dos organismos internacionais de 80 para cá, passou a despertar nos Estados um desejo maior de poder, o Brasil viria a fazer frente aos Estados Unidos com relação a ALCA em defesa de seus interesses e pelo fato de não ser tão dependente deles hoje comparado ao que era nos anos 80.

Lula era descrito em Washington como um revolucionário radical que se uniria a Cuba e Venezuela formando um eixo do mal que ameaçaria os demais países da América

Latina. O presidente Bush, focado no desencadeamento da guerra contra o Iraque, não queria criar problemas na América do Sul e por isso não se rendeu a esses tipos de comentários sobre Lula. Ao ser eleito presidente em outubro de 2002, o presidente norte-americano lhe convidou para ir aos Estados Unidos, fato descrito pelo autor Moniz Bandeira, como raro de acontecer para um presidente que ainda não tomou posse no cargo. (BANDEIRA, 2004: 285-286)

O encontro com Bush foi positivo, na oportunidade, o presidente brasileiro eleito anunciou que realizaria mudanças necessárias de maneira gradual e transparente, e seu governo seria pautado pela responsabilidade fiscal, pelo combate a inflação e o respeito aos acordos e contratos internacionais. Inserido em uma economia mundial de mercado, ele precisava tranqüilizar os investidores e impedir que os capitais se debandassem do Brasil causando um colapso econômico e financeiro. Não obstante, após ressaltar que se empenharia na integração da América do Sul, a partir do MERCOSUL, já que o bloco constituía um projeto nacional e estratégico, fez questão de reforçar que faria uma política exterior de acordo com os interesses do Brasil e que até o final dos entendimentos participaria das negociações sobre a ALCA de maneira objetiva, realista e com propósitos determinados. (BANDEIRA, 2004: 286-287)

Segundo os autores Boris Fausto e Fernando J. Devoto, houve um forte retrocesso no comércio intra-bloco em 1999, apesar de uma relativa retomada em 2000, os problemas seguiram, pois essa reação acabou não sendo suficiente para sustentar uma crescente recuperação devido à crise da Argentina e a retração do comércio internacional, o retrocesso foi provocado por vários motivos, dentre eles a desvalorização do real em 1999, que afetou as importações argentinas e a própria recessão que se instalou na Argentina em 1998. Algumas séries de medidas foram tomadas que acabaram minando o poder de ação da Tarifa Externa Comum (TEC) que por conseqüência entrou em colapso no primeiro semestre de 2001. Analisando do ponto de vista político, a ascensão ao poder dos presidentes Lula e Néstor Kirchner incentivou os esforços por uma retomada que buscou consolidar a união aduaneira, ou seja, a adoção da TEC para a importação de bens de países de fora do MERCOSUL, nesses esforços foram adotadas algumas medidas, e fazem parte dessas medidas a reconstituição da TEC e a entrada em vigor de um tribunal de solução de controvérsias, os autores dizem que isso daria maior segurança jurídica ao processo de integração. (FAUSTO; DEVOTO, 2004: 509-510)

A eleição de Lula representou um marco histórico no Brasil, assim como houve outras eleições significativas na América do Sul, o que há algumas décadas era improvável na

década de 2000 tornara-se possível, com as novas lideranças vieram mudanças nos comportamentos dos Estados da região apresentando um contexto diferente daquele visto no capítulo anterior desse trabalho, onde os países da região, ainda que agissem por seus interesses, buscavam com maior ênfase manter laços com os Estados centrais.
Seguindo essa linha o pesquisador e professor Tullo Vigevani escreve em seu artigo que

> *A chegada de personagens novas no cenário político latino-americano, parece ser um fato inquestionável. Os últimos anos do século XX e a primeira década do século XXI trazem sinais claros, simbolizam a emergência das populações que anteriormente não tiveram acesso ao Estado, ou o tiveram de forma bastante limitada. (VIGEVANI, 2006)*

Em sua opinião o professor Tullo diz que a emergência de novos personagens apresenta-se, sobretudo como um grito de resgate da dignidade e segue dizendo que quaisquer que sejam os desdobramentos, possui essa força simbólica. E a simbologia vale para figuras política e ideologicamente tão díspares como Lula da Silva, no Brasil, e Alejandro Toledo, no Peru. O diferencial é que a emergência de grupos historicamente marginalizados nunca havia se dado com o mesmo impacto a que estamos assistindo hoje em alguns países, como no Equador e na Bolívia. (VIGEVANI, 2006)

Ainda resta ao professor Tullo a seguinte dúvida:

> *Predizer se os governos que surgem no bojo dos movimentos sociais em curso e como resultado de circunstâncias especiais, sobretudo as do cansaço em relação às formas tradicionais da representação, serão capazes de atender às expectativas, é questão mais difícil de ser respondida.* (VIGEVANI, 2006)

Posturas nacional-desenvolvimentistas podem apresentar um grau de incerteza para a integração regional, na medida em que dão ênfase no grau de liberdade e autonomia nacional no momento de formular as políticas visando transformar o Estado no principal ator do sistema internacional. Isso pode ocorrer na perspectiva de afirmação da autonomia do país e também na perspectiva de que a integração fortalece a capacidade de barganha internacional. O conceito de autonomia que tradicionalmente está presente ao longo da história da política externa do Brasil, adquire no governo de Lula uma centralidade importante que traz impacto na ação externa. O governo Lula determinou como uma de suas prioridades, desde 2003

procurando manter durante seus dois mandatos, a inclusão política e social de grupos e atores que normalmente se encontraram excluídos da esfera pública. Não só no Brasil, mas em outros países da América Latina e de outras regiões pobres, onde grande parte da população não recebeu muita atenção do Estado, no momento que surge um governo com vontade política de mudar suas condições e essa política se mostra confiável para os setores significativos pode ocorrer um apoio a essa liderança. (VIGEVANI, et al. In: AYERBE, 2008: 84-85)

Olhando por esse lado ideológico, o Brasil no governo Lula já possui um *status* de líder regional que procura demonstrar um grau de preocupação com a região, conforme dito anteriormente o campo econômico é importante, mas o país tem anseios políticos maiores e o apoio dos Estados sul-americanos é fundamental, visto que quanto maior o grau de influência e o poder de persuasão do Brasil nesses países menor será a influência de outros sobre a região. Não é por acaso que o país tem buscado uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), isso só será alcançado com muito apoio, aqui está um exemplo da estratégia político-diplomático para a inserção e projeção do país no sistema internacional.

Apesar de Lula ter julgado a ALCA como uma “política de anexação”, não lhe convinha, como presidente, suspender as negociações, pois assim, deixaria os demais países da América do Sul abertos aos acordos que os Estados Unidos lhe quisessem oferecer podendo conquistar, dessa maneira, os mercados ocupados pelo Brasil. O país em defesa de seus interesses deu atenção especial ao fortalecimento e aprofundamento do MERCOSUL e procurou estabelecer alianças com os países vizinhos concedendo linhas de crédito para exportação à Argentina, Venezuela e outros países da América do Sul. O Brasil estabeleceu como prioridade a formação de uma união política, baseada no MERCOSUL, prevendo a conclusão de um acordo bilateral com a Comunidade Andina de Nações (CAN) para a formação de uma zona de livre comércio, em 2003. (BANDEIRA, 2004: 289)

Era claro para a política brasileira seus objetivos para a região, e apesar de seus interesses confrontarem com os dos Estados Unidos, com relação as propostas da ALCA, o país não abandonaria as negociações, porque, não correria o risco de perder seus mercados na América do Sul.

Outro ponto chave nas negociações da ALCA é que a administração Bush não podia desconsiderar que o Brasil era o maior mercado da América do Sul e sem ele o acordo seria irrelevante para os norte-americanos. (BANDEIRA, 2004: 293)

A ALCA foi um desafio que o presidente Lula precisou enfrentar em seu primeiro mandato, mas a política brasileira foi ao longo do tempo mostrando qual seria o provável rumo a ser tomado.

Na reunião da cúpula da CAN, na qual faz parte Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela e Peru, Lula advogou a criação de um grande bloco sul-americano unindo o grupo andino ao MERCOSUL e rechaçando a política protecionista dos Estados Unidos, procurando convencer os demais presidentes a olharem com cuidado as negociações sobre o bloco proposto pelos Estados Unidos. (BANDEIRA, 2004: 294)

Com o passar do tempo e o desencadear da Guerra do Iraque, a América do Sul não estava entre as prioridades da agenda dos Estados Unidos, entre outros motivos pode se considerar que os americanos se atolaram em um pântano pior que o Vietnã, o que inviabilizou a seqüencia do projeto *The New American Century*, com ataques à Síria e ao Irã, a política agressiva e a guerra com o Iraque fez aumentar o "antiamericanismo" em todas as regiões do mundo, a impopularidade do presidente George W. Bush no Oriente Médio, Europa Ocidental e América Latina, passou a preocupar as próprias multinacionais americanas, na medida em que vinha gerando novos riscos e aumentando os já existentes. A impopularidade do presidente americano desgastou muito a imagem dos americanos, porém outro motivo que fortaleceu a onda "antiamericana" dentre outros, foi seu próprio nacionalismo, já que os americanos sempre consideraram suas leis e instituições como universais. A relação com o Brasil, por exemplo, encontrou dificuldades quando os norte-americanos impuseram leis abusivas à entrada de estrangeiros em seu território, entre eles o de cidadãos brasileiros, o Brasil, por sua vez, usou a reciprocidade, daí em diante as tensões aumentaram. O presidente Lula viajou para participar da Cúpula Extraordinária das Américas, ocorrida em Monterrey no México nos dias 12 e 13 de janeiro de 2004, onde conversou com o presidente Bush sobre o assunto, o ministro Celso Amorim comentou que "se estamos querendo a integração das Américas, é natural que tenha que haver não dificuldades, mas facilidade para as pessoas". (BANDEIRA, 2004: 314-322)

Na defesa de seus interesses, Brasil e Estados Unidos, não encontravam um consenso sobre a ALCA, além disso, fatores extras, como a questão da guerra e da busca cada vez maior que o Estado brasileiro impunha no intuito de se tornar um ator mais relevante no sistema internacional, influenciaram o relacionamento entre os dos países. Após fracassos em diversos encontros foi praticamente colocado um ponto final as intenções iniciais dos norte-americanos, na reunião realizada em Miami, o Brasil fez a proposta da ALCA *Ligth* que

reduziu drasticamente as intenções dos Estados Unidos que pretendia implantar, em 2005, um bloco abrangente que abrisse os mercados dos países sul-americanos aos investimentos e serviços. O autor Moniz Bandeira escreveu que como conseqüência dos fracassos,

> *A ALCA murchou, e as negociações tomaram outros cursos. O recuo dos Estados Unidos, cuja pregação liberal não era consistente com sua prática protecionista, ocorreu porque o Brasil demonstrara duas vezes, em Cancun e Port of Spain, que, embora não fosse tão poderoso para modelar a política na América do Sul, tal como desejaria, tinha músculo suficiente para obstruir seus esforços em favor da criação da ALCA.* (BANDEIRA, 2004: 340)

O novo mapa geopolítico regional, especialmente na América do Sul, possibilita a emergência e a consolidação de novas lideranças e novos esquemas de articulação e integração regional funcionais para elas. O foco de interesses norte-americanos no Oriente Médio e em outras regiões do mundo a partir de 11 de setembro de 2001 possibilitou junto a outras mudanças uma maior autonomia regional e a emergência de uma série de governos progressistas e de esquerda na América do Sul. O projeto da ALCA, em especial, depois da cúpula das Américas realizada em Mar del Plata, tende a transformar-se em diversos acordos de livre comércio bilaterais e sub-regionais. (SERBIN, 2009)

A estratégia de política exterior do governo Lula focou em construir vínculos de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina, visando criar em médio prazo um pólo de poder na América do Sul e ao mesmo tempo estabelecer uma aliança econômica, comercial e política com Índia e África do Sul, líderes dos países em vias de desenvolvimento que formaram o G21, com o fim de impedir que potências como os Estados Unidos e União Européia (UE) impusessem seus interesses nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizadas em Cancun. O bloco dos países em desenvolvimento deveria abranger também Rússia e China, países com os quais o Brasil pretendia aprofundar relações comerciais e políticas visando a conquista de novos mercados e diversificação de suas exportações. Isso não era exatamente uma afronta aos norte-americanos, mas uma mudança de “geografia da negociação comercial”, conforme disse o chanceler Celso Amorim, assim como o estabelecimento de negociações equilibradas defendendo os interesses do Brasil. O ministro das Relações Exteriores do Brasil ainda advertiu que se os Estados Unidos quisessem forçar um acordo nada iriam conseguir nem com o Brasil e nem com qualquer outro país da América do Sul. O Brasil de Lula contradisse os interesses dos norte-americanos, no momento em que já era considerado uma potência industrial emergente, que reservou

totalmente para si a definição de seus interesses nacionais e procurava dilatar seu espaço econômico e político, defendendo sua autonomia, convencido de que a estrutura de riqueza e poder do mundo deveria mudar. (BANDEIRA, 2004: 352-372)

4.2. – <u>A política brasileira para a América do Sul no governo Lula</u>

A partir de 2003, as relações entre os países da região tem sido o de busca da intensificação do comércio intra-regional, para isso, houve investimentos brasileiros com intenção de consolidar um espaço político, econômico e de segurança regional, mais uma vez é visto os aspectos da política externa apontados por Russel o que mostra que a política externa do Brasil aplica o que se apresentou na teoria, ao mesmo tempo, havia a tentativa de diminuir a influência dos países ricos, inclusive dos Estados Unidos, ainda que isso significasse competição e cooperação, não confronto. A política regional no governo Lula apresenta elementos de continuidade e de ruptura. O país demonstra posição mais crítica sobre os efeitos da globalização e do neoliberalismo, resistindo a negociar ou assumir compromissos internacionais que incapacite o Estado de estabelecer políticas públicas nacionais, questão extremamente importante em setores de alta tecnologia ou dependentes de políticas industriais. (VIGEVANI, et al. In: AYERBE, 2008: 102-103)

O governo procura fortalecer o debate sobre questões de desenvolvimento, combate à pobreza e de desigualdade entre os Estados. Esses são temas tradicionais e históricos da diplomacia brasileira, porém o caráter do governo Lula e sua base social original lhes dão um significado especial. Parte das ações internacionais possui caráter preventivo, isso está ligado às relações externas dos Estados, mas a questão ganha importância por incidir na busca de colocar um freio a riscos que venham ser resultados do nível assimétrico de poder. Não é uma conduta nova das relações internacionais, provocar um retardamento nas negociações deriva dos objetivos de postergar resultados que se prevêem desfavoráveis, ou seja, busca-se adiar as decisões para quando haja uma relação mais favorável. Há ênfase na idéia de que a integração é importante para a América do Sul, em especial o MERCOSUL, entretanto, insiste-se sobre a capacidade do Brasil em agir no plano global sem constrangimentos. Um dos instrumentos para essa ênfase, que nos fatos resulta do ponto de vista do MERCOSUL, está no *up grade* dado à América do Sul. As dificuldades para o crescimento relativo do comércio regional,

não somente do MERCOSUL, mas na América do Sul como um todo e o desafio da integração produtiva, embora haja alguns avanços na integração energética, apontam que existem razões econômicas impeditivas, mas há também mudanças significativas no cenário internacional que o governo Lula é obrigado considerar. (VIGEVANI, et al. In: AYERBE, 2008: 103-104)

A atuação do governo Lula no MERCOSUL tem sido marcada por movimentos originários de distintas correntes de pensamento que compõem o governo. A primeira está ligada à perspectiva autonomista que prioriza a liderança brasileira em toda América do Sul, nesse caso a intenção da criação de um bloco sul-americano seria fundamental sendo o MERCOSUL um instrumento para tal fim. Os esforços para a formação da UNASUL é um exemplo dessa aspiração. Com relação ao MERCOSUL, essa perspectiva levou a assinatura de um acordo de associação com os países do CAN e a candidatura da Venezuela como sócio pleno do bloco. Ao mesmo tempo, tenta-se manter no MERCOSUL um equilíbrio econômico que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica. A segunda corrente está ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT), que se refere a visão de acadêmicos e políticos pró-integração e que sugere que haja um aprofundamento institucional do processo de integração no campo político e social. (SARAIVA; RUIZ, 2009)

Os pesquisadores Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Jr. afirmam que no governo Lula evoluiu-se a idéia de autonomia pela diversificação o que intensificou a inserção brasileira no cenário internacional, isso ocorre através das intensas participações em diversas organizações internacionais, nas missões de paz das Nações Unidas (ONU), basta olharmos o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalisões multilaterais, como o G-20 comercial na rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e nos BRICs. O MERCOSUL, por sua vez, não deixou de ser considerado, mas não houve muitas políticas que visavam fortalecer o bloco como base do que seria a inserção internacional do Brasil conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária. A evolução da posição brasileira com base na integração regional e no MERCOSUL surgiram em meio, a grandes mudanças internacionais, algumas mais recentes e outras que já vem ocorrendo a mais tempo, porém todas trouxeram fortes impactos aos Estados, dentre os fatores estão a crise financeira internacional em 2008 o que reduziu a capacidade econômica dos Estados Unidos, e por outro lado, aumentou o significado de outros países e regiões, essa constatação é válida também para a América do Sul. Outro fator levado em conta é o enorme crescimento da China e da Ásia. Outro ponto importante foi a

aproximação de Brasil e Argentina em 1985 que levou à criação do MERCOSUL em 1991, após isso a geografia política e econômica do mundo mudou profundamente. (VIGEVANI; RAMANZINI Jr, 2009)

O Brasil passou a ser um defensor de um sistema mundial multipolar e se apoiou na percepção de que o aumento da capacidade se dá pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. A atuação brasileira na Cúpula do G-20 financeiro sobre economia mundial realizada em Washington em novembro de 2008, deixou clara as expectativas do governo brasileiro frente às negociações globais. (VIGEVANI; RAMANZINI Jr, 2009)

Após o término da Cúpula do G-20 o presidente Lula disse que

> *Saio daqui com a certeza de que a geografia política do mundo ganhou uma nova dimensão. Eu que já participei de 300 reuniões, que já discuti individualmente com todos os líderes, só posso dizer que o dia de hoje é um dia histórico para a política mundial. Eu não diria que é o fim do G8, porque depois de tanto tempo reunido, virou um clube de amigos, em que as pessoas vão continuar se reunindo. O dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje.* (INPI, 2008)

As palavras de Lula são provas de que o Brasil tem buscado se fortalecer no cenário internacional, porém isso é praticamente impossível de se conseguir isoladamente, já no que diz respeito às ações na América do Sul, existem dificuldades na coordenação de uma política regional.

O MERCOSUL, a UNASUL e as relações com países associados, poderiam fortalecer-se como conseqüência do fim do unilateralismo e pela consolidação do multilateralismo. Existe forte interesse regional por parte do Brasil, porém seu aprofundamento, principalmente no que se refere ao MERCOSUL, está vinculado ao cenário global, sendo isso um fator importante para seu avanço. Embora valorizados, o interesse brasileiro pela integração e pelo MERCOSUL não foi suficiente para dar nova energia ao bloco nos anos 2000, isso significa que, se os valores não foram suficientes, os interesses tampouco permitiram saltos adiantes. (VIGEVANI; RAMANZINI Jr, 2009)

A situação é mais dinâmica na América do Sul, pois o Brasil considera que seu novo e crescente papel internacional pode somente ser desempenhado inteiramente com um apoio geopolítico ampliado que incorpore todos os países da sub-região. (MAIRA, Luis, 2009)

Moniz Bandeira disse que a integração busca “um objetivo estratégico apontado para converter, não só o Brasil, senão ao conjunto de países do sub-continente, em uma potência mundial não só econômica, senão também política” (BANDEIRA, Moniz, 2009)

A Argentina foi o primeiro país visitado por Lula após sua eleição, para ele a idéia de fortalecimento do MERCOSUL e de uma aliança estratégica sempre esteve presente. Com a eleição de Néstor Kirchner no ano de 2003, apesar de haver uma política e um discurso favorável com relação ao MERCOSUL e também uma afinidade ideológica com o presidente Lula da Silva, as medidas que ambos os governos dos dois principais países do bloco tomaram foram escassas. (VIGEVANI; RAMANZINI Jr, 2009)

O presidente Lula da Silva, desde o começo de seu mandato em 2003, demonstrou grande interesse na integração da América do Sul e a colocou como prioridade, além do que, iria tratar de fortalecer o MERCOSUL, aprofundando os vínculos com a Argentina, seu principal sócio na região e procurando estabelecer uma sociedade com a Venezuela no MERCOSUL. O presidente brasileiro deu seguimento ao projeto de integração física e energética e enfatizou ainda mais o projeto de criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações. (BANDEIRA, Moniz, 2009)

Após a observação nesse trabalho das políticas e intenções brasileira para a América do Sul, fica claro o interesse brasileiro de fortalecer o comércio na região e não só isso, mas dê aumentar sua influência no cenário internacional política e economicamente, em meio essa aspiração, surge a UNASUL, ou seja, o bloco surge como estratégia política e econômica de política externa do Brasil, em meio ao *status* de potência regional.

4.3. – Criação da UNASUL

Finalmente se falará nesse trabalho sobre a criação da UNASUL, semelhantemente ao MERCOSUL, o órgão é resultado de algumas reuniões dos países-membros, é interessante pensar que essas reuniões ocorreram no mesmo período em que a ALCA estava em pauta no primeiro mandato do presidente Lula, período no qual, viu-se nesse capítulo a intenção que o Brasil tinha de fortalecer os laços regionais. Não será possível falar detalhadamente de todas as reuniões e temas que nelas foram tratados, porém serão citados aqui os principais pontos de

forma simplificada para que possamos entender como os países da região chegaram a decisão de criar um novo bloco.

No ano de 2000 entre 31 de agosto e 1º de setembro, ocorreu em Brasília a reunião de chefes de Estado da América do Sul. A reunião foi convocada pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o objetivo de discutir a integração regional nos âmbitos econômicos, fundamentalmente a interconexão energética e de vias públicas, utilizando-se de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF) mediante o entendimento entre o MERCOSUL e a CAN, aproximando das conversas Guiana e Suriname. (BANDEIRA, 2009)

Brasília, então, foi sede do que viria formar a UNASUL, naquela reunião se estabeleceu a necessidade de se avançar no entendimento e harmonia, na consolidação das instituições democráticas e no respeito a democracia representativa, assim como os seus procedimentos. Ali também foram assentadas as bases para a inter-conectividade física da região ao apresentar a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA)[10], a mesma foi implementada em dezembro do mesmo ano. (VALDÉS, 2009)

A segunda reunião de presidentes da América do Sul aconteceu entre os dias 16 e 27 de julho de 2002, em Guayaquil (Equador). Nessa reunião foi aprovado o “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento” manifestando o propósito de construir um futuro de convivência produtiva e pacífica, onde haja permanente cooperação, dessa forma declarando a América do Sul como uma zona de paz e cooperação. (BANDEIRA, 2009)

Nessa perspectiva, o desenvolvimento e a infra-estrutura deveriam ser conceituados numa visão estratégica, onde o regionalismo aberto deveria ser implementado como resultado de cinco princípios básicos: perspectiva geoeconômica, sustentabilidade social, eficiência econômica, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento institucional. (VALDÉS, 2009)

O presidente Lula da Silva deu seqüência ao projeto de integração física e energética na América do Sul e enfatizou ainda mais o projeto de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN). Na terceira reunião de presidentes sul-americanos realizada em Cusco (Peru) em 8 de dezembro de 2004, finalmente foi criada a CSN ao se firmar a Declaração de Cusco por parte dos presidentes e representantes dos doze países da região,

[10] A IIRSA é um foro de diálogo entre as autoridades responsáveis pela infra-estrutura de transporte, energia e comunicações nos doze países sul-americanos e tem por objetivo promover o desenvolvimento da infra-estrutura baseada em uma visão regional, buscando a integração física dos países da América do Sul conseguindo um padrão de desenvolvimento territorial equitativo e sustentável. (IIRSA, 2010)

desses, quatro pertencentes ao MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), cinco a CAN (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia), além de Chile, Guiana e Suriname. Nessa ocasião, o presidente Lula, apresentou o projeto de construção de uma rodovia inter-oceânica que Brasil e Peru estavam implementando, esse era mais que um projeto bilateral, pois era do interesse de todos os países da região. Na opinião do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, a CSN baseada inicialmente em uma área de livre-comércio e em projetos de infra-estrutura, viria reforçar a capacidade de negociação dos países da América do Sul, aumentado seu poder de barganha frente aos grandes blocos econômicos e ainda admitiu a possibilidade de que fosse gerar um processo de integração semelhante a União Européia, objetivo estratégico do Brasil. (BANDEIRA, 2009)

A reunião em Cusco teve em sua declaração o mais importante de seus anúncios, o surgimento da Cúpula Sul-Americana de Presidentes (CSP), nela se destacam três pilares que permitiram avançar a idéia de firmar uma visão política regional, são elas: conformação, união e ação. A) A primeira refere-se ao desenvolvimento das regiões interiores da América do Sul, assim como no sentido de valores e interesses compartilhados. B) O segundo tem como objetivo desenvolver uma posição coordenada que aponte: 1) a combinação e coordenação política e diplomática; 2) uma evolução da integração em fases superiores a econômica, social e institucional, além de física, energética e de comunicações; 3) promover o desenvolvimento rural e agro-alimentário; e 4) a permissão de transferência tecnológica e cooperação horizontal, com objetivo de impulsionar a interação entre empresas e a sociedade civil com responsabilidade social empresarial. C) O último ponto pretende promover a convergência sobre a base da institucionalidade existente. (VALDÉS, 2009)

Ao longo de 2005 houveram seis marcos históricos na região, foram eles: o documento para a Comunidade Sul-Americana de Nações: Elementos para um plano de trabalho, a declaração de apoio a candidatura do Peru a um assento no Conselho de Segurança da ONU, o comunicado conjunto do Chanceleres dos países da CSN sobre a situação do Equador, o Comunicado da CSN, a reunião das Secretarias Técnicas das Instituições Regionais e Sub-Regionais da CSN e a Declaração dos Ministros das Relações Exteriores da CSN. Além de todos esses eventos, o ano de 2005, também testemunharia a primeira reunião de chefes de Estado que se realizou no Brasil. (VALDÉS, 2009)

A primeira reunião de chefes de Estados da CSN foi realizada em Brasília, em 30 de setembro de 2005, no encontro ficou estabelecido como áreas de ação prioritárias os seguintes pontos: o diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética, os

mecanismos financeiros sul-americanos, as assimetrias, a promoção da coesão social, da inclusão social, da justiça social e as telecomunicações. Da mesma forma, os mandatários encarregaram as Instituições Regionais de Integração ás Chancelarias e aos Ministérios relacionados, sugestões para desenvolver propostas e planos específicos de trabalho sobre as áreas da agenda prioritária. O prazo estipulado para o inicio dos trabalhos foi no mais tardar o primeiro semestre do ano 2006. (CAN, 2010)

O ano de 2005, marcou claramente uma agenda de prioridades que teve como essência a redução das assimetrias dos processos de integração regional, ao mesmo tempo que surgiram sinais da necessidade de avanço no desenvolvimento de melhores relações entre as regiões do mundo em desenvolvimento, como resultado foram aprovadas as Cúpulas entre América do Sul e Países Árabes e da União Africana, dentre essas foram aprovadas outras propostas de âmbito regional e extra-regional. (VALDÉS, 2009)

Em 2007, o tema energético esteve em evidência na CSN, foi realizada a Cúpula Energética Sul-Americana, onde além do acordo sobre integração energética, foram resolvidos dois cruciais objetivos, o esforço de integração regional foi nomeado União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a cidade de Quito (Equador) foi designada como sede da secretaria permanente do bloco. Dessa forma a CSN deu lugar oficialmente a UNASUL em 23 de Maio de 2008. No artigo primeiro do Tratado Constitutivo, os Estados-membros a formam como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. (VALDÉS, 2009)

A celebração do Tratado Constitutivo da UNASUL foi um fato histórico significativo, a organização, além de ter a personalidade jurídica com a forma de uma organização internacional, conta com um Conselho de Chefes de Estado e de Governo, um Conselho de Ministros de Relações Exteriores, e um Conselho de Delegados. A UNASUL constitui também um avanço no sentido da coordenação de políticas e dentro desse marco institucional deve concretizar-se o projeto para a criação do Banco do Sul e do gasoduto que sai da Venezuela, atravessando o Brasil até chegar na Argentina. Haverá dificuldades, divergências e contradições em virtude da grande assimetria que existe entre os países da região, principalmente na que tange Brasil e seus vizinhos, por outro lado, não há nenhuma perspectiva para os países pequenos não se unirem e formar um amplo especo econômico comum, de modo alcançarem melhor inserção nacional. A UNASUL politicamente unificada, com um PIB na ordem de US$ 3,5 trilhões, pode representar uma extraordinária força

econômica e política, foi demonstrado sua capacidade em 2008, quando pôs fim a crise desencadeada na Bolívia por separatistas de Santa Cruz de La Sierra. (BANDEIRA, 2009)

4.4. – Estrutura e Características da UNASUL

Será apresentada rapidamente a estrutura da recente UNASUL, algumas instituições do órgão já têm funcionado, porém outras estão no papel e não até o momento não passam de sonhos como é o caso da moeda única sul-americana, com relação a outras, não foram encontradas quaisquer informações de ações concretas tomadas por elas, porém a intenção do bloco sul-americano é consolidar as seguintes instituições: Banco do Sul; Parlamento Sul-Americano; Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho Energético da América do Sul; Secretaria Geral da UNASUL; Moeda Única Sul-Americana; Presidência Pró-Tempore da UNASUL. (UNASUR, 2010)

Como citado anteriormente nesse trabalho, a UNASUL possui um **Conselho de Chefes de Estado e de Governo**, esse conselho é o órgão máximo da união e está encarregado de estabelecer o alinhamento de políticas, planos de ação, programas e projetos do processo de integração sul-americana, além de decidir as prioridades para sua implementação, para as quais, deve-se convocar reuniões Ministeriais Secretariais e decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministros e Ministérios das Relações Exteriores. (UNASUR, 2010)

Outro conselho que faz parte da estrutura da UNASUL é o **Conselho de Ministros de Relações Exteriores,** cabe a ele adotar e implementar as decisões do Conselho de Chefes e fazer o seguimento da integração do bloco para coordenar posições em temas centrais da integração sul-americana, é função do conselho também, desenvolver e promover o diálogo político e o acordo sobre temas de interesse regional e extra-regional. (UNASUR, 2010)

O **Conselho de Delegados** tem como função a publicação das decisões do Conselho de Chefes de Estados de Estado e do Conselho de Ministros, com o apoio da Presidência *Pró-Tempore* e da Secretaria Geral. Além disso, deve compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementariedade de esforços, promovendo também os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana.

A **Secretaria Geral** é o órgão que debaixo da condução do Secretário Geral executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos, sua sede está em Quito (Equador). O Secretário deve apoiar as demais instâncias no cumprimento de suas funções, ao mesmo tempo, em que se propõem iniciativas e deve efetuar o seguimento às diretrizes desses órgãos, além de preparar as diversas reuniões, relatórios e projetos da instituição. O Secretário se encarrega além das funções citadas, da coordenação com outras entidades de integração e cooperação da América Latina e Caribe para o desenvolvimento das atividades que encomendem os demais órgãos, ao mesmo tempo, o Secretário será designado pelo Conselho de Chefes de Estados para projeto do Conselho de Ministros das Relações Exteriores por um período de dois anos, podendo ser renovada uma vez e não poderá ser substituído por uma pessoa da mesma nacionalidade. Durante o mandato de seus cargos o Secretário Geral e os demais funcionários da Secretaria Geral terão dedicação exclusiva, não solicitarão e nem receberão instruções de nenhum governo, nem de nenhuma entidade alheia à UNASUL, eles se absterão de atuar de forma incompatível em suas condições de funcionários internacionais responsáveis unicamente ante essa organização internacional. Atualmente o embaixador equatoriano Emilio Izquierdo é o coordenador político da UNASUL. (UNASUR, 2010)

Para finalizar a parte sobre a estrutura da UNASUL, será apresentada a presidência *Pró-Tempore*, a mesma é exercida sucessivamente por cada um dos Estados-membros por períodos anuais. A presidência se encarrega de preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos, além de representar a UNASUL em eventos extra-regionais, assumir compromissos e assinar Declarações com terceiros com o prévio consentimento dos órgãos correspondentes ao bloco. O cargo foi exercido entre 2008-2009 pela presidente chilena Michelle Bachelet e atualmente está nas mãos do presidente equatoriano Rafael Correa. (UNASUR, 2010)

A UNASUL começou 2009 como um espaço multilateral, ao ser aprovado em Santiago o estatuto que criou o Conselho de Defesa Sul-Americano a região estabeleceu como pilar o plano de ação 2009-2010 que tem como objetivo desenvolver quatro eixos ou alinhamentos, são eles: 1) política de defesa; 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, 3) indústria e tecnologia da defesa; 4) e formação e capacitação. (VALDÉS, 2009)

O bloco demonstra um caráter militar, o que fortalece o poder bélico da região e reforça a manutenção da paz, além de ter obtido êxito na reunião extraordinária de 15 de

setembro, ocorrida em Santiago no Chile, quando mostrou sua capacidade política pondo fim a crise na Bolívia, um importante resultado no sistema internacional. (BANDEIRA, 2009)

A UNASUL nasceu como um forte perfil político, que inclui sua projeção internacional, conforme artigo 15 do Tratado, e que não exclui a possibilidade de ser ampliada agregando outros países da América Latina, como afirmam os artigos 19 e 20. Além disso, é uma iniciativa com forte influência brasileira, o que reflete a vontade do país de impulsionar a institucionalização de um espaço geográfico composto por países que na maioria fazem fronteira com ele. (PEÑA, Félix, 2009)

Quanto a pergunta que muitos acadêmicos se fazem sobre como a UNASUL e o MERCOSUL podem coexistir, se é que podem, o pesquisador Félix Peña afirma que a UNASUL e o MERCOSUR tem perfis diferentes, pois o primeiro tem um caráter mais político até o momento, enquanto o segundo possui um forte caráter comercial, porém não nega que um MERCOSUL ampliado teria os mesmos objetivos do novo bloco. A UNASUL envolve mais questões de infra-estrutura e a complementação energética que estão acima do que seria a cobertura geográfica do MERCOSUL hoje. O que vai mais além das diferenças de MERCOSUL e UNASUL é o fato de que é uma realidade assentada em compromissos jurídicos já assumidos por seus países-membros, ainda que, sejam compromissos imperfeitos e incompletos, mesmo assim não há como deixá-los de lado considerando a corrente de comércio e de investimento que foi desenvolvido pelos sócios durante todos esses anos. É importante levar em conta também que o MERCOSUL tem uma identidade como demonstra a incorporação da sigla dos documentos de identidade (passaportes) dos cidadãos dos quatro países originais. Em contrapartida, a UNASUL deve ainda superar o processo de ratificação de seu tratado constitutivo, ainda que, seja possível que ocorra em breve não necessariamente será concretizado se considerar as diferenças políticas que há entre seus membros e para finalizar, o MERCOSUL não está embasado apenas em vontade política, mas possui preferências comerciais firmadas e a UNASUL não tem nada similar e em todo caso as preferências econômicas resultarão da convergência da rede de acordos alcance parcial que se celebrem ou sejam celebrados no âmbito da ALADI. (PEÑA, Félix, 2009)

5. - PERSPECTIVAS PARA A UNASUL

5.1. – Aspectos positivos para a UNASUL

Até o momento pôde-se ver como foi o processo de construção da UNASUL, sua estrutura e característica. Nesse capítulo será vista a opinião de alguns autores e estudiosos sobre a UNASUL, suas visões positivas e negativas sobre o bloco e sobre a integração na região em geral, e ainda, as perspectivas para o processo de integração na América do Sul.

Um primeiro aspecto a ser considerado é a grandiosidade da região, os números estatísticos mostram o potencial do continente sul-americano e as características comuns de seus países, considerando que a América do Sul possui um PIB aproximado de 973.613 milhões de dólares o que faz da região a quinta maior potência econômica mundial, a população chega a marca de 361 milhões de habitantes o que a transforma na quarta maior população do mundo, em termos de superfície é válido lembrar que a região ocupa 17 milhões de Km² e as exportações vem crescendo e atingi a casa dos 181.156 milhões de dólares. Com relação aos aspectos culturais e naturais a América do Sul possui 27% de toda água doce do planeta e dispõem de oito milhões de quilômetros quadrados de bosques, além de estar banhada por dois oceanos. Outro ponto a ser considerado importante é o fato de ser a região que mais produz e exporta alimento no mundo, além de possuir reservas de hidrocarboneto para cem anos. Estima-se que 95% de seus habitantes têm uma só religião, para reforçar todos esses aspectos positivos devemos lembrar que os países sul-americanos em sua absoluta maioria possuem dois idiomas principais que são mutuamente compreensíveis, e para finalizar todos os países têm uma história comum e valores compartilhados. (CAN, 2010)

O fato de possuir um território, segundo Luis Maira, de 17,5 milhões de Km², ou seja, praticamente o dobro do território chinês e norte-americano, de conter recursos de valores indiscutíveis, dado que esse valor tem aumentado devido o esgotamento mundial de recursos naturais, pois a América do Sul possui as maiores reservas de água doce mundial, fontes energéticas e minerais, além de todas as condições favoráveis para se produzir alimentos, fatores que pode levar o continente a ser uma grande potência regional alimentaria que satisfaça a demanda mundial, entretanto para isso é necessário um mínimo de coordenação por parte de seus países. (MAIRA, 2010)

Politicamente a UNASUL conseguiu alguns êxitos e serviu como referência para outras reuniões na região, o Grupo do Rio, por exemplo, se reuniu em Santo Domingo e pôde reconduzir o conflito e evitar uma escalada armada entre Equador e Colômbia, em termos graças ao bom desempenho do anfitrião, o presidente dominicano Leonel Fernández e a liderança de Lula. Este resultado se soma aos resultados positivos obtidos na Cúpula da UNASUL ocorrida em 2008 em Santiago do Chile, que permitiu desativar a deriva violenta que estava se produzindo na Bolívia e que poderia ter se transformado em enfretamentos civis que inclusive poderiam atravessar as fronteiras. (MALAMUD, 2009)

A UNASUL é uma ferramenta de projeto continental do Itamaraty, apesar de alguns acertos iniciais e suas potencialidades provadas em algumas áreas, como a resolução da crise boliviana, o bloco que substituiu a CSN parece ter se orientado para objetivos específicos tais como, acordos políticos, projetos de infra-estrutura e de articulação energética e o mais controverso que é chamado de Conselho de Defesa, apesar desses pontos interessantes e importantes citados, ainda não parece definir com clareza seus objetivos políticos e econômicos. (CAETANO, 2009)

A Cúpula da UNASUL em Santiago revelou a progressiva debilidade da Organização dos Estados Americanos (OEA) na região como órgão encarregado de contribuir com soluções pacíficas e mediar as disputas dos países membros. (SERBIN, 2009)

Ao ver o trecho acima se percebe que os países sul-americanos resolveram um problema regional sem precisar da interferência dos Estados Unidos e de outros países que não fazem parte da região, esse sem dúvida é um dos principais pontos positivos do bloco até aqui, viu-se isso não só pela opinião do professor Serbin, mas na opinião de outros estudiosos.

A mensagem da Cúpula da UNASUL foi clara em Santiago, no sentido em que um problema que ameace a democracia de um país da região é de importância de todos os demais e isso deve ser resolvido de forma não violenta, porém, além disso, os países conseguiram mostrar ao resto do mundo a idéia que estão preparados e dispostos a assumir suas responsabilidades coletivas na região. (PEÑA, 2009)

A UNASUL oferece também oportunidades para a região, foi elaborado um projeto com quatro tarefas principais que são de extrema importância para a América do Sul, são elas; 1) **A conectividade**, o continente é enorme e desestruturado, não existem conexões efetivas, nem sequer entre algumas regiões dentro dos próprios países, por esse motivo, a infra-estrutura é importante e alguns projetos já vem funcionando através do IIRSA, a construção de corredores bi-oceânicos, ferrovias, portos e aeroportos, podem unir o continente e oferecer

para seus habitantes e seus produtos uma saída apropriada de um extremo ao outro. 2) **A coordenação energética,** a região conta com grandes recursos energéticos, entre eles, petróleo, gás, usinas hidrelétricas, carvão para instalar plantas térmicas, no Brasil e Argentina há tecnologia para energia nuclear, além das perspectivas regional para energia eólica, solar, geométrica e do bio-combustivel. Com financiamento, cooperação e uma adequada transferência dos recursos que faça com que os países possam vender sua energia aos vizinhos a um preço justo, a América do Sul teria resultados que poucos setores do planeta poderiam alcançar, a médio e a longo prazo no setor de energia. 3) **A superação da pobreza e da desigualdade**, nesses anos de prosperidade a região conseguiu tirar aproximadamente 60 milhões de habitantes da condição de vivência abaixo da linha da pobreza, porém ainda muitos outros vivem nessa situação. Pouco foi feito para reduzir a desigualdade social na região, esse é o maior desafio dos governos democráticos para as décadas vindouras. Não há como avançar nesse aspecto sem uma integração adequada que elabore projetos sociais que integrem boas experiências de gerencia social, que tragam a equidade e leve o progresso social e o trabalho onde os pobres vivem. 4) **A integração para a sociedade do conhecimento,** os países da região precisam avançar para adaptar e aproveitar os novos desenvolvimentos tecnológicos e pôr para trabalhar de forma coordenada suas universidades e comunidades cientificas nas tarefas de criação científico-técnicas. Isso significa inserir nesses países o novo conhecimento humano, sem competir de modo improdutivo, para isso, é preciso um espaço ampliado e os recursos que possibilitam um efetivo processo de integração. Essas quatro tarefas parecem impossíveis de serem alcançadas, mas já fazem parte da agenda da integração que deixou de ser uma aspiração retórica e se transformou em um processo que avança até o momento. (MAIRA, 2009).

Observaram-se alguns pontos positivos da UNASUL nesse seu pouco tempo de existência além de algumas oportunidades que podem surgir na região caso o bloco tenha êxito, porém outros estudiosos acreditam que a integração regional envolvendo todos os países da região não é possível no momento e veremos algumas opiniões e críticas na seqüência desse trabalho.

5.2. – Aspectos negativos da UNASUL

A UNASUL, além de desenvolver, ou pelo menos tentar, uma maior ação política conjunta na região, possui também características de união física através do desenvolvimento da infra-estrutura dos países, outra característica do bloco é a busca de coordenação energética na região.

Existem intensas dificuldades no campo político para esse tipo de integração, pois é um processo complexo que exige um forte comprometimento das lideranças nacionais, é fundamental que elas aceitem que há necessidades de estreitas parcerias focadas na lógica de cooperação transnacional para que o bloco regional deixe de ser um sonho e se concretize. Como isso tem ocorrido de maneira lenta, as oportunidades econômicas vividas pela América do Sul não tem sido aproveitadas com o pragmatismo político necessário para impulsionar a UNASUL. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 237)

Embora tenha emergido muitos governos ditos de esquerda na região, com uma base de apoio em termos parecida e com afinidades políticas genéricas, não houve um esforço maior que impulsionasse os processos de integração regional, em especial o MERCOSUL. O que tem ocorrido em muitos casos é o inverso, parece que a integração se torna cada vez mais difícil, basta lembrar dos contenciosos sobre o gás boliviano, Itaipú, Botnia, Odebretch-Equador, problemas que atingem o próprio núcleo da integração. (VIGEVANI; RAMANZINI JR, 2009)

Para não perder apoio político doméstico, esses governos acabam exagerando em seus discursos e práticas de política externa. Com isso, ao invés de ser facilitada uma pauta de Política Externa de integração por proximidade ideológica o que acaba ocorrendo é o distanciamento à essa tendência, isso fica claro ao observarmos o crescimento de eventuais tensões entre, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Brasil causados pelas rivalidades que são reforçadas por suas diferenças econômicas. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 239)

A UNASUL é mais complexa que, por exemplo, o Grupo do Rio, pois esse é um foro de diálogo político, embora ela tenha funcionado também como um espaço de diálogo, espera-se que seja uma ferramenta de aprofundamento da integração regional. Entretanto, o excesso de nacionalismo impede a construção de instituições e instâncias supranacionais, sem isso é impossível avançar com o processo de integração regional, essa é uma dificuldade dos países da região, pois os Estados não querem ceder parte de sua soberania, propostas que falam de moeda comum, passaporte da mesma cor e um exército regional, não passam de mero sonho mediante a real situação. A ausência de lideranças regionais deveria ser explicada pela inexistência de uma real necessidade de avançar com a integração, os países da América

do Sul estão preocupados com seus problemas e não com que acontece ao seu redor. (MALAMUD, 2009)

Para reforçar a idéia colocada acima se recorda que no segundo mandato do governo Lula, foi adotada uma linha de integração regional pelos formuladores de política externa brasileira, para eles a liderança regional é essencial para a inserção internacional do país. Por outro lado, a integração mais profunda requer cessão de soberania, devido esse ponto importante, existe a resistência de um possível líder em assumir seu papel no processo de integração. A falta de interesse do Brasil em abrir mão de sua vontade nacional em prol de objetivos comuns, é percebida pelos demais países da região e pode trabalhar contra a lógica da integração. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 240 – 241)

Não há como ter uma visão puramente otimista da integração regional, basta lembrar dos conflitos bilaterais que tem se intensificado, podemos citar: Colômbia e Equador, mediante o episódio que tirou a vida do comandante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARCS); Peru e Bolívia, devido a posição de Evo Morales ante as ações peruanas com suas comunidades indígenas na Amazônia; Peru e Chile, mediante a delimitação marítima; Argentina e Uruguai, por conta da instalação de fábricas de papel na fronteira entre ambos. Todos esses casos são obstáculos ao avanço da integração, é preciso haver um mecanismo de solução, de outra maneira será impossível apresentar vantagens do processo integrador. (MAIRA, 2009)

Em meio a todos os problemas regionais que foram citados nesse trabalho, deve-se ressaltar que a maioria dos países são formados por governos que se dizem “esquerdistas”. É interessante pensar que o momento que mais se fala em integração é justamente o período, no qual, se registra mais conflitos bilaterais, sendo assim, para o pesquisador Carlos Malumad, com esses membros é impossível avançar com a integração, pois para isso ocorrer são necessários determinados acordos mínimos. E extremamente difícil, para não dizer impossível, prosperar dessa forma já que alguns governos defendem a democracia representativa enquanto outros a denigrem, assim, as possibilidades de construção institucional ficam limitadas. (MALAMUD, 2009)

5.3. – <u>Sugestões e perspectivas para a integração regional</u>

Ao entrevistar o professor argentino, Raúl Bernal Meza em 2008, na ocasião, procurando conhecer mais da Política Externa argentina para o MERCOSUL, pôde ser ouvida a seguinte opinião; ele crê que o Brasil está mudando sua política com relação a integração, que o pais passou a priorizar a UNASUL deixando o MERCOSUL em segundo plano, o maior problema em tudo isso é que a Argentina não quer a UNASUL. Com isso, o MERCOSUL entrará em um processo de esfriamento e os contextos, sul-americano e internacional apontarão o caminho a ser seguido. (MEZA, 2008)

Para se trabalhar na perspectiva de fortalecimento de uma União Sul-Americana é preciso alcançar consensos políticos mínimos que fortaleçam a unidade regional, buscando sinergias que compensem pequenas e ilusórias perdas de soberania, nesse caso, só haverá evolução se existir a percepção de favorecimento razoável a todos, como sugestão, um passo à essa direção seria um “Foro Sul-Americano de Consulta e Concertação Política” que funcionasse como peça chave e possibilitasse o desenvolvimento de um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura, no qual, fortalecesse a identidade própria da América do Sul. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 249)

Para o ex-embaixador Rubens Barbosa a estrutura do bloco poderia ser diferente, em entrevista a Folha ele disse que a UNASUL da forma em que funciona hoje "está fadada a ser mais uma instituição regional com influência limitada", porque, o sistema de tomada de decisões é por consenso, o que impediu a aprovação de uma declaração que pudesse pressionar a Colômbia e acabou bloqueando até mesmo a escolha do secretário-geral da entidade**.** (FOLHA, 2010)

Para consolidar-se, a UNASUL não precisa apenas de uma liderança sustentada, nem de mera vontade política, essa normalmente é fraca e pouco convincente quando não contraditória, o bloco necessita também de uma estrutura institucional sólida e eficiente. (SERBIN, 2009)

A união dos países sul-americanos pode gerar diversas oportunidades, como se viu aqui de fato existem dificuldades e divergências causadas pela busca de interesses próprios, sendo assim, um ponto a ser explorado seria o de como fazer para os países buscarem um consenso.

Alguns pontos estratégicos para a busca do consenso pode ser: uma rota que liga o Atlântico ao Pacífico de forma eficiente somada a uma rede de transportes eficaz; um acordo energético de grandes proporções; aplicação das lógicas econômicas para consolidar uma

cadeia produtiva na região; um plano de crescimento auto-sustentado da região amazônica; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais. Baseando-se nesses pontos se poderia seguir em direção a institucionalização estabelecendo uma governança regional que de inicio gerenciaria e articularia projetos originados desses eixos estratégicos o que garantiria o avanço do processo, porém esses pontos deveriam ocorrer paralelamente com a integração social e cultural. Para que a estratégia funcione é fundamental que cada país sinta-se participando da vida do outro estabelecendo na região uma nova política de fronteiras, de território e de contigüidade. As oportunidades são visíveis, as questões de água e energia, cada vez mais ligadas à produção de alimentos, abrem um caminho grandioso para projetos comuns de integração sul-americana. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 249 -257)

Talvez se possa questionar se os problemas de integração se aplicam exclusivamente à UNASUL, pelo fato de MERCOSUL e CAN serem organismos já consolidados fazendo com que sejam consideradas uma integração efetiva, sobre esse ponto os autores Gilberto Dupas e Marcelo F, de Oliveira pensam que

> *O MERCOSUL tem conseguido induzir algumas complementaridades comerciais, mas sem ação política coordenada, o que torna ineficaz a tarefa de modificar os eixos históricos de relacionamento e interação entre os países da América do Sul. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 250)*

Assim se pode entender que o problema em si não é exclusivo da UNASUL, mas se dá em todas as tentativas de integração na região, as dificuldades de interação são históricas, nesse caso, a diferença talvez seria a quantidade de atores, considerando que o MERCOSUL e a CAN não envolvem todos os países da região, podemos pensar, se com uma quantidade menor de atores é difícil interagir e alcançar um consenso, como atingir essas metas envolvendo todos os países do continente?

Conforme percebido, o avanço nos caminhos da integração na América do Sul esbarra em enormes dificuldades, por outro lado, representa importante alternativa para impulsionar o crescimento econômico na região além de prevenir de crescentes crises internas, sejam elas políticas ou sociais. (DUPAS; OLIVEIRA, In: AYERBE, 2008: 257)

6. Conclusão

O começo desse trabalho mostra que a política externa é um elemento pertencente ao Estado, apesar dos conceitos de diversos autores, pode-se considerar que há todo um processo de definição da política (formulação) e de execução (implementação). Viu-se que não só os Estados fazem parte desses processos, mas as organizações não-governamentais e a sociedade civil em geral, porém os Estados são reconhecidos no âmbito internacional como atores legítimos e suas decisões finais são as que têm validade.

Para o Estado implementar sua política, entende-se nesse caso que para se inserir no plano externo é necessário haver cooperação, nesse trabalho foi falado de MERCOSUL e UNASUL, deve-se ressaltar que foi possível falar desses blocos, porque houve cooperação entre os países da região, caso o contrário essas integrações não existiriam, o não funcionamento dos órgãos regionais da forma que muitos esperam não pode ser considerado como uma ausência de cooperação entre os Estados, como se viu aqui essa situação somente é identificada quando os governos percebem as políticas de outros países como obstáculos para seus próprios objetivos e nesse caso há negociação. A cooperação não está isenta de conflitos e quando esses surgem há tentativas de ajustes políticos, geralmente eles são atingidos, embora às vezes de forma desigual.

A redemocratização ocorrida na década de 80, no Brasil e na Argentina, foi um fator importante na aproximação dos países, o contexto internacional da época também reforçou as ações conjuntas, problemas como dívida externa, retração das importações, forte inflação e a incapacidade do Estado em intervir nos setores sociais e econômicos, somados a falta de interesse dos Estados Unidos e Europa pela região e o aumento dos mecanismos de protecionismo nesses países chamados "centrais", levou o Brasil e a Argentina a buscar alternativas na própria região. O MERCOSUL foi um importante instrumento para a impulsão do comércio entre Brasil e Argentina e outros países da região, sem dúvidas o bloco foi eficiente no que tange o aumento de comércio intra-regional, servindo como um importante instrumento para a projeção do Brasil no cenário regional e internacional. Desde a Declaração de Iguaçú, em 1985, passando pelo PICE em 1986, até chegar ao MERCOSUL, o Brasil via a Argentina como um interessante mercado de consumo. Ocorreu também uma considerável mudança de paradigma, quando os Estados da região deixaram de desempenhar seu papel de forte influência em setores chaves para seu desenvolvimento, e aderiram ao consenso

neoliberal abrindo suas economias para capitais estrangeiros, o que resultou em muitas privatizações.

O MERCOSUL foi considerado o quarto bloco econômico do planeta, isso sem dúvida daria aos países da região a chance de disputa de uma porção do poder mundial. Apesar do impulso dado ao comércio regional, o bloco não cumpriu as ousadas propostas do Tratado de Assunção e isso é um motivo de crítica até hoje, boa parte dessas críticas é voltada para a TEC, porque os países encontram muitas dificuldades em aplicá-la.

Com a eleição do presidente Lula surgiu também a desconfiança em relação aos rumos que o Brasil poderia tomar. Nenhuma atitude radical foi aplicada, o país seguiu com as negociações da ALCA e se comprometeu a cumprir os acordos e contratos internacionais, entretanto, deixou claro que faria uma política exterior de acordo com seus interesses e que se empenharia na integração da América do Sul.

O presidente Lula se tornou uma figura muito forte pelo seu histórico, ele se transformou em um símbolo para aqueles que costumavam ser excluídos da esfera pública, tanto no Brasil como em outros países da América Latina, o importante disso é que quando surge uma liderança com vontade política de mudar a situação de boa parte da população pobre e de alguns setores não tão representativos e essa política se mostra confiável, essa liderança ganha apoio. Lula não podia abrir mão das negociações da ALCA, agindo assim ele permitiria que os Estados Unidos impusessem seus interesses aos demais países da região, dessa maneira os norte-americanos poderiam conquistar mercados ocupados pelo Brasil, que por sua vez, visando o fortalecimento de sua influência na América do Sul concedeu linhas de créditos para as exportações da Argentina, Venezuela e outros países da região. Além disso, baseando-se no possível desenvolvimento do MERCOSUL colocou como meta uma união política e previa também uma união bilateral entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN) para a formação de uma área de livre comércio. Nessa altura, o Brasil, já era uma potência regional, além de proteger a região de uma maior influência dos Estados Unidos, o país procurava meios de se projetar cada vez mais como potência internacional, para isso, quanto mais apoio tivesse seria melhor.

Para os Estados Unidos, uma ALCA sem o maior país da região não tinha o mesmo valor. Um dos golpes contra a proposta norte-americana de uma área de livre comércio das Américas veio na reunião da CAN em 2003, quando Lula propôs a criação de um grande bloco sul-americano e se colocou contra a política protecionista dos Estados Unidos. A guerra do Iraque nas proporções que chegou e o antiamericanismo no mundo foram fatores que

permitiram ao Brasil impor cada vez mais sua autonomia na região, já que os norte-americanos estavam com suas atenções voltadas para o Oriente Médio. Dessa maneira o Brasil conseguiu obstruir a construção da ALCA e o foco do governo brasileiro continuou sendo a América do Sul e outros países considerados emergentes, afim, de fazer frente aos interesses dos Estados Unidos e União Européia na Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Brasil de Lula tem plena consciência de que sua inserção internacional de forma mais abrangente não é possível de ser conseguida isoladamente, devido esse pensamento, o país defende o multilateralismo, ou seja, a aliança com diversos países, por exemplo, o G-20, e a participação em diversos foros políticos e econômicos, regionais e internacionais. A UNASUL é um instrumento importante para esse multilateralismo, ela pode dar ao Brasil e aos demais países da região um maior poder de barganha frente às negociações com outros blocos.

A UNASUL surgiu após três reuniões de presidentes da América do Sul, a Declaração de Cusco em 2004, criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN). As propostas da CSN eram ousadas e foram dados prazos para o inicio dos trabalhos, porém em 2007, prevaleceu o tema sobre energia, naquele momento foi proposto que os esforços para a integração regional se chamasse União Sul-Americana de Nações (UNASUL) e que a sede de sua secretaria fosse em Quito – Equador, oficialmente em 2008 a CSN passou a chamar-se UNASUL, a organização passou a ter personalidade jurídica, foi criada também uma estrutura para seu funcionamento, porém há muitos planos e objetivos que precisam ser concretizados.

A UNASUL possui um forte perfil político, de infra-estrutura e energético diferente do MERCOSUL que é voltado com maior ênfase para o comércio, além disso, o MERCOSUL já é um órgão consolidado, mesmo que imperfeito, e possui uma identidade. A crise boliviana resolvida na reunião de Santiago foi um marco para a UNASUL, o bloco pode resolver uma situação regional delicada sem influência ou intervenção de atores de fora da região, mostrando dessa maneira a capacidade e autonomia dos países da região em solucionar seus próprios problemas.

A América do Sul unida representa uma potência geográfica, demográfica, econômica e cultural, além da região contar com aspectos naturais surpreendentes, como o fato de possuir 27% de toda água doce do planeta e de ser a região que mais produz alimento no mundo. Esses pontos não são importantes apenas para o Brasil, esse que vem sendo cada vez mais reconhecido como líder regional, mas para todos os países da região, porém conforme alguns

autores disseram é necessário que haja o mínimo de coordenação política para atingir determinados objetivos propostos pela UNASUL e de interesse de toda a região, como a conexão efetiva baseada no desenvolvimento da infra-estrutura, a coordenação energética de forma a distribuir os recursos de forma justa, a superação da pobreza e desigualdade e a integração para a sociedade do conhecimento, por meio da coordenação das universidades e comunidade cientifica com a finalidade de que haja desenvolvimento tecnológico.

Por outro lado, há dificuldades para se alcançar esse tipo de integração, pois para isso, se exige um alto nível de comprometimento dos governos totalmente focados na lógica da cooperação para que seja atingido um patamar mais elevado que vá em direção ao transnacionalismo, nesse sentido os países deve se importar com o que ocorre ao seu redor e não só com si próprio. Embora tenha surgido diversos governos considerados de “esquerda” na região o que pôde ser observado nos últimos anos é um considerável aumento de conflitos, em alguns casos a UNASUL foi um eficiente foro de diálogo político, mas espera-se que ela seja uma ferramenta para o aprofundamento da integração regional.

No segundo mandato do presidente Lula os formuladores de política externa acreditavam que a liderança regional era uma ferramenta importante para a inserção internacional do país, por outro lado, para que haja uma integração mais profunda é preciso abrir mão de sua soberania e com relação a esse aspecto é percebido pelos demais países da região uma resistência por parte do Brasil.

Por fim, para que essa integração possa se concretizar é necessário que haja sinergias que compensem ilusórias perdas de soberania, vontade política não é um fator suficiente para alavancar o bloco, talvez isso possa acontecer com a criação de uma estrutura institucional sólida e eficiente. Toda a ação que vá de encontro a acordos que explorem as potencialidades da região também seria um ponto positivo para a consolidação da união dos países da América do Sul, porém não se deve deixar de lado a importância de esforços paralelos para a integração social e cultural. A UNASUL é uma oportunidade política e econômica para o Brasil e para toda a região, assim como o MERCOSUL, que aumentou muito o comércio intra-bloco e que em muito favoreceu o Brasil, porém para que funcionem conforme o esperado deve haver coordenação política somada a ações efetivas, dessa maneira seria possível modificar o histórico de relacionamento e interação dos países da região.

BIBLIOGRAFIA

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005. 289 p.

______ et al. *Política Internacional contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006. 115 p.

ALLISON, Graham Tillett. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little Brown, 1971.

ARENAL, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1990. 495p.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *As relações perigosas: Brasil - Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990 – 2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, 417 p.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *La integración de América del Sur como espacio geopolítico*. Disponível em: *La Onda Digital*, julio de 2009, <www.laondadigital.com>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior*. Revista Espaço Acadêmico, n.91, 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br> Acesso em 20 fev. 2010.

BEDIN, et al. *Paradigmas das Relações Internacionais*. Ijuí: Unijuí, 2004, 256 p.

CAETANO, Gerardo. Integración regional y estratégias de reinserción internacional em América Del Sur. Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em: 08 mar. 2010.

CAN - Comunidade Andina de Nações. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org> Acesso em 20 fev. 2010.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise 1919 -1939: O poder na política internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 220 p.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. 320 p.

CHACON, Vamireh. *O Mercosul: A integração econômica da América Latina*. São Paulo: Scipione, 1996. 79 p.

DUPAS, Gilberto; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A União Sul-Americana de Nações: Oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis Fernando. Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Ed. Unesp, 2008, 306 p.

EISSA, Sérgio Gabriel. *Hielos continentales: Las variables internas en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fundación Síenteses, 2005. 109 p.

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 2006, 328 p.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Ed.34, 2004, 576 p.

FOLHA ONLINE. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br> Acesso em 14 fev. 2010.

HIRST, Monica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. Nueva Sociedad, nº 205, 2006. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em 16 fev. 2010.

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana. Disponível em: <http://www.iirsa.org> Acesso em 20 fev. 2010.

INPI. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br> Acesso em 18 fev. 2010.

INTAL, Relatório. *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*. Informe Mercosul, n. 10. Buenos Aires: BID INTAL, 2006. 140 p.

LAFER, Celso. *As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil*: In LAFER, Celso. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

MAIRA, Luis. ¿Cómo afectará La crisis La integración regional? Nueva Sociedad, n.224, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em 18 fev. 2010.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. Nueva Sociedad, n. 219, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em: 08 mar. 2010.

MARIANO, Marcelo Passini. A estrutura institucional do Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2000, 116 p.

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br> Acesso em 03 fev. 2010.

MENEM, Carlos Saúl. *Que é o Mercosul?*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. 233 p.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, 200 p.

MERCOSUL. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br> Acesso em 05 fev. 2010.

MEZA, Raúl Bernal. *América en el mundo: el pensamiento latino-americano y la teoria derelaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2006. 408 p.

MEZA, Raul Bernal. Entrevista concedida para o trabalho Política Externa Argentina para o Mercosul pós-crise 2001. Buenos Aires, 14 ago., 2008.

MORGENTHAU, Hans Joachim. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. 1152 p.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano; ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em 20 fev. 2010.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. O Mercosul e a sociedade global. São Paulo: Ática, 2003, 88 p.

RUSSEL, Roberto. *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a criação do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em 17 fev. 2010.

SARFATI, Gilberto. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2005, 383 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. 384 p.

SERBIN, Andrés. América Del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?. Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponível em: < http://www.nuso.org> Acesso em 16 fev. 2010.

SNYDER, Richard; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. *Foreign policy decision making: anapproach to the study of international Politics*. New York: Free Press, 1962.

SOUZA, Luiz; PIRES, Marcos. Brasil e China na globalização. São Paulo: LCTE, 2008, 64 p.

TELLO, Angel; SZEINFELD, Jorge; STANGANELLI, Isabel. La Política Imperial: un pensamiento estratégico desde América Del Sur. La Plata: Univ. Nacional de La Plata, 2007, 270p.

UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas. Disponível em: <http://www.unasur.org> Acesso em 20 fev. 2010.

VALDÉS, Rodrigo Alvarez. Unasur: desde La perspectiva subregional a la regional. Programa Seguridad y Ciudadanía; Flasco Chile, n.6, 2009. Disponível em: <http://www.flacso.cl> Acesso em 20 fev. 2010.

VIGEVANI, Tullo. Os novos paradoxos latino-americanos. Revista Política Externa: A democracia na América Latina. São Paulo. Ed. Paz e Terra, v. 14, n. 4, p.7-8, 2006.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr, Haroldo. As influências das mudanças internacionais para a percepção brasileira de integração regional. Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em 16 fev. 2010.

VIGEVANI, et al. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis Fernando. Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Ed. Unesp, 2008, 306 p.

WILHELMY, Manfred. *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL,1998. 360 p.

ANEXO I

Fonte: MERCOSUL